



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE SOCIOLOGÍA Y CIENCIAS POLÍTICAS

DISERTACIÓN DE GRADO PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL
TÍTULO DE SOCIOLOGO, CON MENCIÓN EN DESARROLLO

ORGANIZACIONES PARA LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO: CASO INSTITUTO
INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA [IICA], ECUADOR

Andrea Nathaly Almeida Guerrero

Director: Francisco Morales

Quito 2014

AGRADECIMIENTOS

A mis padres, por apoyarme en todas mis decisiones, especialmente en la sociología como opción de vida, de manera especial al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura por abrirme sus puertas y hacer posible el presente trabajo. Mi profundo agradecimiento a Francisco Morales, por todos sus consejos y su motivación incesante hacia la indagación teórica.

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO 1: TEORÍA DE SISTEMAS SOCIALES Y PROBLEMÁTICA DEL DESARROLLO	8
1.1 INTRODUCCIÓN A LA TEORÍA DE SISTEMAS SOCIALES	8
1.1.1 OBSERVACIÓN Y REALIDAD	8
1.1.2 DISTINCIÓN SISTEMA-ENTORNO	10
1.1.3 AUTOPOIESIS, SENTIDO Y COMPLEJIDAD	10
1.1.4 COMUNICACIÓN	12
1.2 SOCIEDAD MODERNA Y DIFERENCIACIÓN FUNCIONAL	13
1.2.1 CONCEPTO DE SOCIEDAD	13
1.2.3 SOCIEDAD FUNCIONALMENTE DIFERENCIADA	15
1.3. APLICACIONES DE LA TEORÍA A LA PROBLEMÁTICA DEL DESARROLLO	19
1.3.1 INTEGRACIÓN	20
1.3.2 INCLUSIÓN/ EXCLUSIÓN EN SISTEMAS FUNCIONALES	21
1.3.3 GLOBALIZACIÓN-REGIONALIZACIÓN.	24
1.3.4 SISTEMA POLÍTICO COMO SISTEMA FUNCIONAL	28
1.3.5 INCLUSIÓN, POLÍTICA Y DESARROLLO	31
CAPÍTULO 2: ORGANIZACIÓN Y DECISIÓN	37
2.1 ORGANIZACIÓN Y DECISIÓN	37
2.1.1 INTRODUCCIÓN A LA TEORÍA DE LAS ORGANIZACIONES DE NIKLAS LUHMANN	37
2.1.2 EL CONSTRUCTO DE LA DECISIÓN	39
2.1.3. LA PARADOJA DE DECIDIR: DECISIÓN Y ALTERNATIVA	40
2.2 ESTRUCTURAS ORGANIZACIONALES	42
2.2.1 PREMISAS DE DECISIÓN	42
2.2.2 PROGRAMAS DE DECISIÓN	43
2.2.3 VÍAS DE COMUNICACIÓN	46
2.2.4 MEMORIA SISTÉMICA: APRENDIZAJE Y ADAPTACIÓN	47
2.2. 5 CULTURA ORGANIZACIONAL	49
2.2.6 DISEÑO ORGANIZACIONAL: DIFERENCIACIÓN/INTEGRACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN	51
2.3 ENTORNO DE LOS MIEMBROS DE LA ORGANIZACIÓN	53
2.3.1 ACOPLAMIENTO PERSONA-ORGANIZACIÓN	53
2.3.2 PERSONAL/PUESTOS	54
2.3.3 CARRERA/JERARQUÍA	56
2.3.4 DOBLE CONTINGENCIA ORGANIZACIONAL	58
2.4 ENTORNO DE LA SOCIEDAD	59
2.4.1 ACOPLAMIENTO SOCIEDAD/ORGANIZACIÓN	59
2.5 ORGANIZACIÓN: PROBLEMAS Y DESAFÍOS	63
2.5.1 CAMBIO ORGANIZACIONAL: PLANIFICACIÓN Y REFORMA	63
2.5.2 FUTURO Y RIESGO: METAS ORGANIZACIONALES	66

CAPÍTULO 3: INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA ECUADOR,	
DIAGNÓSTICO DE PROBLEMAS	68
3.1 DESCRIPCIÓN GENERAL DEL IICA	68
3.2 PROBLEMAS RELACIONADOS CON EL ENTORNO SOCIAL DE LA ORGANIZACIÓN	73
3.2.1 SISTEMA POLÍTICO E HISTORIA DEL INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA IICA ECUADOR	74
3.2.2 PROBLEMAS CON EL ENTORNO POLÍTICO	78
3.2.3 RELACIONES ORGANIZACIÓN-ORGANIZACIÓN: SEDE CENTRAL	82
3.3 PROBLEMAS RELACIONADOS CON MIEMBROS DE LA ORGANIZACIÓN	84
3.3.1 MEMORIA PERSONAL Y ORGANIZACIONAL	84
3.3.2 ESTRUCTURA DE CARGOS/ROLES	87
3.3.4 DIFERENCIACIÓN DEL PERSONAL EN ÁREAS	90
CONCLUSIONES	93
BIBLIOGRAFÍA	100
ANEXOS	103

INTRODUCCIÓN

La investigación propuesta pretende realizar un análisis organizacional del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA, Ecuador, con el objetivo de conocer sus estructuras organizacionales, así como sus formas de establecer vínculos con el entorno. Tomaremos específicamente su relación con el sistema político como entorno inmediato.

Con esta finalidad se ha tomado como instrumento de interpretación y observación la teoría de sistemas de N. Luhmann, una de las teorías sociológicas contemporáneas más discutidas en la actualidad, por su gran potencial para comprender la complejidad del mundo actual.

La teoría implica también una propuesta metodológica: el “constructivismo”, mediante el que la realidad no puede ser descrita con independencia del observador y de las distinciones que éste aplica al observar. Las organizaciones operan con observaciones de segundo orden, por esta razón, el constructivismo permite dejar al descubierto aquello que las organizaciones no registran o no ven sobre la propia contingencia de sus operaciones.

La metodología es compatible con técnicas cualitativas de investigación, las que se aplican al presente trabajo son la revisión bibliográfica, observación participante y entrevistas a informantes calificados en la institución.

En el planteamiento de nuestro problema de investigación consideramos que existe un despliegue de instituciones enfocadas en corregir la disparidad e inequidad en la sociedad, valga decir organizaciones cuyos esfuerzos están encaminados a intervenir sobre la problemática del desarrollo. Y es posible que muchos ideales modernos: democracia, justicia, libertad, puedan ser alcanzados mediante acciones a nivel de distintos subsistemas: económico, político, educación, judicial, y a través de organizaciones e instituciones.

Precisamente, cuando se trata de modificar el orden social es cuando se pone de manifiesto la intervención de las organizaciones para planificar el desarrollo y, de hecho, todos los problemas sociales son actualmente enfrentados con soluciones organizacionales. Si consideramos el caso del IICA, podemos visualizar cómo una organización busca solucionar las situaciones críticas relacionadas con la agricultura y el desarrollo rural; es decir, que una de sus preocupaciones gira en torno al desarrollo.

Nos interesa en este sentido, analizar a la sociología de las organizaciones desde la perspectiva luhmanniana, ya que se considera que la sociedad enfrenta sus problemas por medio de organizaciones, de forma que resulta trascendental comprender la lógica organizacional y su potencial para dar respuestas organizacionales a demandas sociales.

En el caso del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA Ecuador. El presente trabajo se plantea como interrogante: ¿De qué manera los problemas organizacionales del IICA se derivan de las estructuras y operaciones internas de la organización, así como de sus formas de establecer vínculos con el entorno?

En el primer capítulo de nuestro estudio realizaremos una introducción a la teoría y se analizará el tema de la diferenciación funcional y su carácter concéntrico en América Latina. Tales consideraciones se toman de Aldo Mascareño, además de las consecuencias que este fenómeno genera como la disparidad y desequilibrio en el desarrollo entre diferentes regiones y territorios del globo. En este capítulo se caracteriza además al sistema político, ya que se considera que este se constituye como entorno relevante de la organización motivo de nuestro análisis.

En el segundo capítulo se realiza una síntesis sobre los elementos más relevantes de la teoría de las organizaciones de N. Luhmann, y en él se pretende conocer aquellas “estructuras” que componen una organización.

En el tercer capítulo se hará un diagnóstico del IICA como sistema organizacional, como resultado podremos entender sus estructuras internas, así como los problemas derivados de sus operaciones, como por ejemplo aquellos relacionados con los miembros de la organización. Por otro lado, abordaremos la relación estrecha que mantiene la organización con el subsistema político y las formas que esta relación adopta.

Este análisis, realizado desde la sociología organizacional y a partir de la perspectiva sistémica, nos permitirá ver a la organización como un sistema que se constituye mediante sus propias decisiones. Un sistema que representa una trayectoria institucional propia y en cuyas estructuras residen sus dificultades y oportunidades para generar decisiones relacionadas con el desarrollo.

Finalmente, la contribución que la teoría de sistemas sociales puede hacer a este respecto es relevante. En efecto, basados en una exhaustiva indagación teórica podremos entender la lógica de las organizaciones, su rol en la sociedad, y sus posibilidades para proveer soluciones adecuadas

a los problemas que se plantean. Constituirá una herramienta de gran potencial para todos quienes, inmiscuidos en el quehacer diario de una organización, busquemos su mejor proyección.

CAPÍTULO 1: TEORÍA DE SISTEMAS SOCIALES Y PROBLEMÁTICA DEL DESARROLLO

1.1 INTRODUCCIÓN A LA TEORÍA DE SISTEMAS SOCIALES

1.1.1 Observación y realidad

Luhmann, en su teoría entiende que “el intento por describir a la sociedad no puede hacerse fuera de la sociedad: hace uso de la comunicación, activa relaciones sociales y se expone a la observación en la sociedad”¹. La teoría debe realizar un ejercicio de *autoobservación*.

El ejercicio de autoobservación implica que la sociología mantenga una relación circular² con su objeto teórico. Por lo tanto, la sociología “tendría que comprender su relación con la sociedad como una relación de aprendizaje y no de enseñanza”³, ya que ella constituye un hecho de la sociedad, y debe ser abordada como tal.

A esta postura teórica, que comprende su propia limitación como forma de observación, y que es generada dentro del subsistema de la ciencia, se la considera como autorreferencial, debido a que la teoría se incluye a sí misma como objeto de observación.

La potencialidad de una teoría autorreferencial radica en que considera sus propias condiciones de posibilidad y su relatividad cognoscitiva, realizando una observación de segundo orden, que como observación es contingente, se concibe a sí misma como una de entre muchas otras formas posibles de observación.

Por lo tanto, la teoría de sistemas constituye una propuesta epistemológica y una forma particular de acercarse a la realidad, por la cual el mundo es una unidad inaprehensible que es susceptible de observarse de distintas maneras. Su observación requiere de la apuesta por una observación (entiéndase distinción) específica, en la que el observador se encuentra marcado por la imposibilidad de observar su propia observación.

Este punto de vista implica que “la realidad” no es aprehensible tal como “realmente es”, ya que no existe una realidad dada o establecida con independencia del observador y de las distinciones que éste aplica para observar el mundo. Este hecho conduce a una postura de

¹Luhmann, Niklas, *La Sociedad de la Sociedad*, Universidad Iberoamericana, Herder, México, 2007 Pág. 5.

²Ibíd. Pág. 5.

³Ibíd. Pág. 10.

constructivismo radical, por el cual la realidad es una construcción social contingente de observadores.

En este sentido, “la propuesta metodológica empalma muy bien con una sociedad estructurada policontextualmente, que dispone de ilimitadas posiciones de observación”⁴, es decir, una sociedad que puede ser descrita de múltiples formas, de las cuales ninguna es superior a otra.

De esta manera, la sociología como ciencia realiza una observación de segundo orden, en la medida en que observa las observaciones de observadores, o, en términos clásicos, interpreta las interpretaciones generadas en el devenir en sociedad. No es, contrario a lo que comúnmente se creería, una ciencia que goza de una observación privilegiada. Es simplemente una de las múltiples posibilidades de observación del mundo, y por tanto *una forma de observación limitada*.

La tesis nos conduce a una paradoja irresoluble en la teoría de sistemas: la observación de segundo orden, así: “Observar significa simplemente (y en adelante usaremos el término en este sentido): distinguir y señalar. Con el concepto de observar se resalta el hecho de que distinguir y señalar son una operación única”.⁵

Es decir que mientras se observa, se utiliza una distinción con la cual se indica uno de los lados de la forma que se observa, quedando uno de los lados como no marcado (*unmarked/space*). De manera que: “el observar mientras se efectúa su observar es el tercero excluido. El observador es el tercero excluido de su observar: al observar no puede verse a sí mismo observando. El observador es lo inobservable. La distinción que el observador utiliza, sirve como la invisible condición de posibilidad del ver, sirve de punto ciego”.⁶

Este principio por medio del cual “no se puede ver lo que no se puede ver” también es válido para la teoría, a pesar de que esta se constituya como una observación de segundo orden. Un problema, en consecuencia, es que “el mundo solo puede observarse mediante un corte, y por lo tanto, ya no al mundo mismo (...), el mundo es justamente aquello que uno no percibe cuando lo

⁴Cathalifaud, Marcelo, “Lineamientos para un programa sociopoiético de investigación”, en: I. Farias, J. Ossandón, *Observando sistemas*, Fundación Soles, Ril Editores, Santiago de Chile, 2006. Pág. 224.

⁵Luhmann, op.cit; Pág. 48.

⁶Ibíd. pág. 48.

percibe”⁷; esto debido a que la observación está anclada inevitablemente a la distinción que pone en juego al observar.

1.1.2 Distinción sistema-entorno

Toda observación es una distinción. La distinción utilizada en la teoría de sistemas es la de *sistema/entorno*. Un sistema está constituido por las operaciones recursivas que lo generan, y la diferencia entre *sistema/entorno* es una forma de observación que traza una distinción, donde el entorno es todo aquello que queda por fuera del sistema, sólo de esta manera se produce la *autorreferencia* y la *heterorreferencia* para diferenciar lo que está dentro del sistema y aquello que está fuera.

El entorno se ve afectado por el sistema, y ambos ejercen una mutua influencia. Entonces, el sistema depende del entorno pero éste no lo determina; solo procesa la información que le es relevante, “el entorno tiene tan sólo la capacidad de influir en la medida en que lo permita la estructura de la unidad afectada”⁸ y así se construye el propio orden sistémico.

La tesis anterior quiere decir que existe una autonomía del sistema con respecto a su entorno. La autonomía es posible debido que el sistema se encuentra operativamente clausurado, es decir, construye su propia complejidad interna y su autoorganización; sin embargo, establece una relación con el entorno y ambos se encuentran estructuralmente acoplados.

1.1.3 Autopoiesis, sentido y complejidad

La creación del propio orden por el sistema se denomina *autopoiesis*, es decir que el sistema produce sus propios elementos, así: “los sistemas autopoieticos son aquellos que por sí mismos producen no sólo sus estructuras, sino también los elementos de los que están constituidos –en el entramado de estos mismos elementos, los que vistos desde la perspectiva del tiempo no son más que operaciones.”⁹

⁷Morales, Francisco, *Ciencia, conocimiento y sistemas autorreferenciales: la propuesta epistemológica de Niklas Luhmann*, PUCE, 2011, Pág. 82.

⁸Torres Nafarrete, Xavier, *Luhmann: la política como sistema*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, Pág. 22.

⁹Luhmann, op.cit; Pág. 44.

La autopoiesis implica *clausura operativa* de los sistemas y *acoplamientos estructurales*. La clausura operativa permite la autoorganización del sistema a través de operaciones recursivas que se siguen unas a otras, y, mediante acoplamientos estructurales se hace posible que un sistema pueda empalmarse a condiciones complejas de su entorno, que irrita y estimula la autodeterminación del sistema.

En conclusión, el sistema es estructuralmente abierto ya que establece relaciones con su entorno y operativamente cerrado debido a que se autoproduce sin determinaciones externas.

Adicionalmente, el sistema a través de sus operaciones y de las selecciones llevadas a cabo en un horizonte de múltiples posibilidades genera *sentido*. Éste se produce en el momento en que las operaciones lo determinan, “el sentido no es otra cosa que una forma de experimentar y de realizar la inevitable selectividad”¹⁰; adquiere la forma de *actualidad y posibilidad*, que remite a formas de operación históricamente determinadas por el sistema, y a su vez se enlaza con el surgimiento contingente de indeterminaciones futuras. Para el caso de los sistemas psíquicos y sociales, la forma de reducir complejidad es a través del sentido.

La complejidad radica en el sinnúmero de posibilidades que se abren en el sistema para realizar operaciones y dar lugar a la selectividad de los elementos y la multiplicidad de relaciones posibles entre los mismos. Mediante la selección de distinciones, absolutamente contingente, el sistema reduce su complejidad y marca la imprevisibilidad de lo que pueda producirse con las sucesivas operaciones sistémicas, así: “una unidad es compleja en la medida que posee varios elementos y los une mediante operaciones varias”.¹¹

Cuando se piensa sobre la complejidad, dos conceptos vienen a la mente. El primero se basa en la distinción entre elementos y relaciones. Si tenemos un sistema con un número creciente de elementos, cada vez se hace más difícil interrelacionar cada elemento con todos los otros. El número de relaciones posibles deviene demasiado grande con respecto a la capacidad de los elementos para establecer relaciones, toda operación del sistema que establece una relación tiene que elegir una entre muchas –la complejidad impone la selección-.¹²

¹⁰Luhmann, *Complejidad y modernidad: de la unidad a la diferencia*, Trotta, Valladolid, 1998. Pág. 27.

¹¹ Luhmann, *La Sociedad de la Sociedad*, op.cit; Pág. 102.

¹²Luhmann, *Complejidad y modernidad: de la unidad a la diferencia*, op.cit; Pág. 26.

Es así que la complejidad deviene en problema ya que el sistema se enfrenta ante un bagaje inmenso de posibilidades ante las cuales se ve enfrentado a la selectividad forzosa, optar por una de ellas significa descartar muchas otras posibilidades infinitas y por lo tanto contingentes.

1.1.4 Comunicación

La teoría de sistemas considera que los seres humanos son sistemas psíquicos acoplados con un cuerpo y forman parte del entorno de los sistemas sociales. Se divide en dos tipos: el social y el psíquico. Pero, en efecto, el social no puede prescindir del psíquico y viceversa. Ambos operan a través del sentido, pero lo hacen de manera diferente; el social, con comunicaciones, mientras que el psíquico, a través de la consciencia.

De esta manera, el sistema social se caracteriza por la operación que lo produce y lo reproduce constantemente: la *comunicación*. El proceso de la comunicación se lleva a cabo de un modo autorreferencial y autopoietico dado que el sistema produce elementos con referencia a sí mismo. Tenemos así que:

La comunicación procesa tres distinciones: 1) con ayuda de una primera distinción una información se configura en calidad de información: de la totalidad del sentido latente se hará un corte y se actualizará una parte de él. 2) La segunda selección tendrá que ver con el acto de dar a conocer dicha comunicación: con aquello que habrá de participarse y aquello que no. 3) La tercera selección tendrá que ver finalmente con el acto de entenderla.¹³

Por tanto, la comunicación comprende tres operaciones: la información, darla a conocer y comprenderla como parte de un proceso autorreferencial. La primera es una selección de entre varias posibilidades, es siempre un constructo interno del sistema, pese a que se necesita un impulso externo del entorno para que se genere.

Dar a conocer la información presupone el acto de comunicar, que está ligado a un punto específico en el tiempo. La comprensión clausura el proceso de comunicación ya que a partir de la distinción entender/ no entender se enlazan las tres operaciones. A esto se debe agregar que el lenguaje es el código social del cual parten el resto de códigos en los diversos sistemas funcionales de la sociedad, problema a ser abordado más adelante.

¹³Torres Nafarrete, op.cit; Pág. 29.

Además, el lenguaje permite el acoplamiento estructural entre el sistema psíquico y social, dado que toda comunicación (sistema social) está acoplada estructuralmente a la conciencia (sistema psíquico) y ambos están operativamente clausurados. La conciencia no puede comunicar ni la comunicación puede pensar, pero hay irritaciones mutuas e interpenetración entre ambos sistemas.

1.2 SOCIEDAD MODERNA Y DIFERENCIACIÓN FUNCIONAL

1.2.1 Concepto de sociedad

Es importante recalcar que existen al menos dos planos diferentes de la teoría: el primero corresponde a la teoría de los sistemas sociales y el segundo corresponde a la teoría del sistema sociedad como un caso específico de la teoría de los sistemas sociales, en este plano Luhmann se ocupa de la elaboración de “una teoría de la sociedad moderna para la sociedad moderna”.¹⁴

De esta manera, la sociedad es “el sistema social omniabarcador que incluye en sí a todos los demás sistemas sociales”¹⁵, se constituye de todas las comunicaciones posibles, y se fija en un caso histórico concreto: la sociedad moderna.

Desde este punto de vista, la sociedad mundial es un sistema único que opera con comunicaciones, varias sociedades solo serían posibles si no existiesen nexos comunicativos entre ellas, y, como es bien sabido, la comunicación rebasa las fronteras geográficas y se produce de manera simultánea.

1.2.2 Formas de diferenciación sistémica

En la teoría de Luhmann, la diferenciación aparece con una connotación particular, demarcando el concepto al caso especial de la diferenciación de los sistemas, para lo cual se aplica la diferencia específica sistema/entorno.

La diferenciación sistémica no es, entonces, otra cosa, que una construcción recursiva de un sistema, la aplicación de la construcción sistémica a su propio resultado. Con ésta, el sistema dentro del cual se forman otros sistemas se reconstruye a través de una ulterior distinción entre sistema-

¹⁴Luhmann, Niklas, *La Sociedad de la Sociedad*, op.cit; Pág. 55.

¹⁵Ibid. Pág. 55.

parcial y entorno. Visto desde el sistema-parcial el resto del sistema-total es ahora entorno. En otras palabras, la diferenciación sistémica genera entornos internos en el sistema.¹⁶

Así, la manera como se coordina el sistema total en la forma de las relaciones que establecen los sistemas parciales entre sí da lugar a una estructura que orienta al sistema total, y a una forma de diferenciación específica; de acuerdo con esto, existen al menos cuatro formas de diferenciación que han tenido lugar en el devenir histórico de la sociedad; entre las que se puede mencionar: la sociedad segmentaria, diferencia centro-periferia, sociedad estratificada y sociedad funcionalmente diferenciada que es el principal objeto de análisis.

a) *Diferenciación segmentaria*: en las sociedades segmentarias la inclusión es el resultado de la pertenencia o no a determinados segmentos de la sociedad como unidades menores, tales como familias y comunidades, por tanto, los individuos pertenecen o no a un orden adscriptivo de manera fija que no se puede modificar; no estar incluido en alguno de los sistemas parciales era poco probable y por ello Luhmann afirma que existía exclusión de la exclusión. Los sistemas parciales en la sociedad segmentaria se encuentran determinados por relaciones de parentesco o territorialidad, existen diferencias de rango, las mismas que al acentuarse producen diferenciaciones de estratificación cuando los rangos superiores se imponen, o diferencias centro periferia si se producen desigualdades en el orden espacial.

b) *Diferenciación centro-periferia*: la sociedad centro-periferia es resultado de la diferenciación de los centros, lo que ocasiona una irritación de los centros hacia la periferia. Los centros dependen de la periferia porque están condicionados para su mantenimiento de la diferencia centro-periferia, pero la periferia mantiene al interior relaciones segmentarias, por lo que podría sobrevivir sin el centro. Así, los centros hegemónicos se encuentran condicionados a mantener la diferencia centro-periferia ya que crean relaciones de explotación, protección, etc, como la diferencia establecida entre campo-ciudad.

c) *Diferenciación estratificada*: la diferenciación por estratificación permite la primacía de un grupo de familias, donde los criterios preponderantes tienen que ver con la ascendencia y el parentesco. La inclusión depende de la pertenencia o no a una casta, estamento o estrato social; “hablamos de estratificación cuando la sociedad se representa

¹⁶Ibíd. Pág. 473.

como orden de rangos y cuando el orden-sin-diferencia-de-rangos es inimaginable¹⁷, por ejemplo la diferencia nobleza/plebe.

Es necesario que existan diferencias de riqueza, influencia y poder aceptadas, el estrato superior es reducido y tiene la capacidad de imponerse al resto. A través de la diferenciación por estratos se puede pertenecer única y exclusivamente a un estrato social como sistema parcial, y es precisamente por esta razón por la cual se está excluido del resto. Tampoco existe posibilidad de movilidad social, lo que no sucede en la sociedad funcionalmente diferenciada.

d) *Diferenciación funcional*: tiene lugar cuando el orden societal se transfiere hacia la diferencia de los sistemas funcionales. Así, las “funciones específicas y sus medios de comunicación deben concentrarse en un sistema parcial con competencia universal; se trata de una combinación novedosa entre universalismo y especificación¹⁸, con lo cual se renuncia a la posibilidad de coordinación entre cada uno de ellos. Cada sistema funcional resuelve dentro de sí mismo aquello que tematiza como su problema, la forma en que comunica y la posición que atribuye a las personas en el despliegue de sus operaciones propias.

En términos generales, esto significa que la sociedad moderna se caracteriza por la diferenciación funcional de los sistemas parciales y su clausura operativa; sin embargo, otras manifestaciones como la estratificación en clases sociales, la diferencia centro/periferia, pueden producirse como diferencias secundarias de la dinámica propia de la diferenciación funcional.

1.2.3 Sociedad Funcionalmente Diferenciada

Ahora bien, si existe una característica específica de la sociedad moderna es la diferenciación funcional. Consiste en que “cada sistema parcial reconstruye al sistema total –al que pertenece y co-realiza— a través de una diferencia propia (específica del sistema parcial) de sistema-entorno¹⁹”.

Es decir, como producto de la evolución de la sociedad, ésta se diferencia en subsistemas parciales, los cuales replican en su interior la diferencia sistema/entorno, o sea se introduce una

¹⁷ *Ibíd.* Pág. 538.

¹⁸ *Ibíd.* Pág. 562.

¹⁹ *Ibíd.* Pág. 473.

“re-entrada de la forma- en- la forma”²⁰ y así se crean y re crean sistemas parciales encargados de funciones comunicacionales específicas en la sociedad.

Como consecuencia, el sistema social comprende distintos subsistemas que se ocupan de ámbitos especializados de comunicación: economía, política, derecho, ciencia, arte, religión, etc; cada uno de los cuales se encuentra operativamente clausurado, es decir que tienen su propia legalidad y no se dejan determinar por el entorno. En el caso de los distintos sistemas funcionales, cada uno se constituye como entorno del resto, así la política constituye el entorno de la economía, y viceversa. Los subsistemas se encuentran acoplados unos a otros y a la vez se producen irritaciones entre sí, lo que da paso al aumento de complejidad intersistémica.

Tenemos así que en las relaciones de sistemas funcionales surgen acoplamientos estructurales que no suprimen la autopoiesis de cada uno de ellos y “Lo que se desempeña como acoplamiento estructural en la relación de los sistemas parciales entre sí, es también a la vez una estructura del sistema omniabarcador de la sociedad”²¹

Dicho esto, entendemos a la sociedad como sistema de comunicaciones que se diferencia internamente a medida que evoluciona, donde los distintos subsistemas sociales autopoieticos y operativamente clausurados se especializan en un ámbito de comunicación específico.

Cada sistema funcional determina su propia identidad, valga decir que cada sistema parcial genera una función, que se halla en referencia a un problema de la sociedad. Es en esta función específica dónde los sistemas aparecen como desiguales, y justamente por la desigualdad común a todos ellos, en ese sentido, y únicamente en ese sentido son iguales.

Se debe aclarar que la teoría de sistemas marca una ruptura con el funcionalismo tradicional, que entiende que una función se constituye como tal en tanto que contribuye a mantener la estabilidad o equilibrio de un sistema; mientras que para Luhmann *función* no se lee como operación cuyo fin es mantener la estabilidad del sistema, sino que es la reproducción permanente del mismo: su autopoiesis.

En la medida en que los sistemas se especializan en ámbitos comunicativos diferenciados se clausuran operativamente, esta clausura implica que los sistemas se determinan por

²⁰Ibíd. Pág. 137.

²¹Ibíd. Pág. 476.

autoorganización, es decir que las operaciones sistémicas se hacen posibles recursivamente mediante operaciones propias relativas al ámbito funcional de cada sistema. Por ejemplo, la política comunica sobre poder, este es su medio de comunicación simbólicamente generalizado.

A cada sistema funcional le corresponde un medio de comunicación simbólicamente generalizado, que “son instituciones semánticas que hacen posible que comunicaciones aparentemente imposibles puedan realizarse con éxito, pese a un escaso índice de probabilidad”²², esto puede expresarse en la forma de medios específicos de los sistemas, como el dinero en el caso de la economía y el poder, en el de la política; el derecho y su aspecto normativo, la ciencia y su medio, la verdad; la religión y la fe; la familia y su medio, el amor.

De modo que cada subsistema está operativamente clausurado y ninguno puede tomar el medio ni la función de otro. Así como la política no puede producir verdades, la ciencia tampoco puede organizarse en torno al poder. Cada sistema, entonces, supone que las demás funciones se cumplen en otro lugar y puede desarrollar únicamente la propia función mediante sus propios códigos.

Así, cada sistema opera con diferentes *códigos binarios*, “la codificación regula el oscilar entre el valor positivo y el negativo, es decir, regula la contingencia de los valores con los que el sistema orienta sus propias operaciones”²³. Por ejemplo, la economía opera mediante el pago/no pago; la política a través del gobierno/oposición; el derecho a partir de lo legal/no legal; la ciencia mediante aquello que es verdadero o falso; el amor en la forma de amado/no amado. Según el autor “los códigos someten al sistema a una asimetría que usualmente se presenta como distinción entre un valor positivo y uno negativo”²⁴ y de esta manera ningún sistema tiene injerencia operativa sobre los demás (que constituyen su entorno).

Los sistemas parciales requieren de reglas de decisión para que “fijen las condiciones mediante las cuales el valor (o el valor opuesto) queda asociado de manera correcta o falsa. Llamamos programas a tales reglas”²⁵.

Los programas permiten la aplicación del código al proveer ciertas directrices para su procesamiento; de hecho, un código no puede comunicarse realmente sin contar con un programa.

²²Luhmann, Niklas, *El amor como pasión*, Ediciones Península, Barcelona, 2008, Pág. 37.

²³Luhmann, Niklas, *La Sociedad de la Sociedad*, op.cit; Pág. 593.

²⁴Torres Nafarrete, op.cit; Pág. 146.

²⁵ *Ibid.* Pág. 594.

Por ejemplo, no es posible comunicar en términos de legalidad/ilegalidad sin hacer referencia a algún cuerpo legal; no se puede argumentar científicamente acerca de la verdad o falsedad de algo sin utilizar teorías y métodos, etc.²⁶

Dicho esto, queda en evidencia la clausura operacional de los sistemas funcionales, por la cual cada una de las funciones sistémicas permite que el sistema alcance la autopoiesis y se clausure operativamente. De esta manera, se crean subsistemas autopoieticos al interior de la sociedad.

De la diferenciación funcional se desprenden varias consecuencias, por un lado todos los sistemas funcionales están unidos entre sí mediante acoplamientos estructurales. Por otro lado, se incrementa la complejidad, y con ella la incapacidad de los subsistemas para controlar su entorno, o dicho de otro modo, al resto de sistemas. Las oscilaciones leves en un sistema, pueden provocar irritaciones desproporcionadas en otros, entonces: “sobre la base de que los sistemas funcionales quedan liberados a su propia dinámica, el nivel de irritación de la sociedad se eleva a tal punto, que se sustrae a toda coordinación y se convierte en autoirritación de la sociedad mediante la irritación recíproca de los sistemas funcionales”²⁷.

De modo que el sistema social se crea problemas debido a la diferenciación funcional y se renuncia a una solución centralmente coordinada de dichos conflictos, por lo que a estas irritaciones la sociedad solo puede responder mediante otras irritaciones.

Las relaciones intersistémicas devienen en una complejidad tal que se generan distintas posibilidades de observación entre sistemas: “1) hacia el sistema total de la sociedad en términos de su función; 2) hacia otros subsistemas, dentro del entorno interno de la sociedad, en términos de prestaciones; 3) y hacia sí mismo en términos de autorreflexión.”²⁸

Así por ejemplo, la política se encuentra acoplada a la economía mediante impuestos y gravámenes, a la política le irrita la disposición de dinero en abundancia o en escasez. El acoplamiento entre derecho y política surge a través de la Constitución; la administración pública debe guiarse por el criterio de la justicia, aunque la voluntad política y su praxis vulneren y rechacen tal criterio.

²⁶ Luhmann explained, citado en Morales, op.cit; Pág. 114.

²⁷ Luhmann, *La Sociedad de la Sociedad*, op.cit ; Pág. 630.

²⁸ Luhmann, *Complejidad y modernidad: de la unidad a la diferencia*, op.cit; Pág. 81.

El derecho y la economía se acoplan a través de la propiedad y el contrato; en cambio la ciencia y el sistema educativo se acoplan con la forma de organización de las universidades, mientras que para el sistema económico la educación es relevante únicamente si los individuos se incluyen a través de la formación de carreras, para las que se dispone o no de empleos.

La política busca asesorarse por la ciencia. La voz de los expertos muestra el camino de lo que *debe* hacer. La política tomará del sistema de la ciencia únicamente aquello que le sirva para lograr legitimidad y tomar decisiones vinculantes, realizará prestaciones a la ciencia mediante el financiamiento de investigaciones (valiéndose del sistema económico).

Las afirmaciones anteriores acarrearán consecuencias importantes, puesto que los problemas estructurales de la sociedad no pueden ser resueltos desde un sistema específico. Pues cada uno de ellos realizará su función respectiva sin posibilidad de coordinación con los otros sistemas, además de que dichos problemas tienen un número limitado de soluciones posibles, abiertas a la contingencia y determinadas en la estructura misma del sistema social. Por ello, toda irritación de la sociedad se produce como autoirritación. Lo que acontece en la sociedad viene determinado en su estructura.

Ningún sistema puede asumir “la función” de ser directriz y guía de toda la sociedad, por lo cual:

El sistema total renuncia a establecer un orden de relaciones (por ejemplo, el rango) entre los sistemas de función. La metáfora del equilibrio tampoco es útil ya que solo disimula el hecho de que la sociedad ya no es capaz de regular las relaciones entre los sistemas parciales y que debe confiarlas a la evolución, vale decir, a la historia.²⁹

Es de este modo como se puede entender que en la sociedad moderna, global y funcionalmente diferenciada, no exista, ni pueda existir un “alguien” o “algo” que aplaque los problemas que la sociedad genera, excepto cada uno de los sistemas funcionales.

1.3. APLICACIONES DE LA TEORÍA A LA PROBLEMÁTICA DEL DESARROLLO

Aunque Luhmann no elabora una teoría específica sobre el desarrollo, es posible encontrar en su teoría de la sociedad moderna algunos elementos relevantes para la reflexión de este

²⁹ *Ibíd.* Pág. 608.

problema. Se puede decir que “la semántica de la modernidad/modernización ha permitido representar a las regiones de la sociedad mundo como más o menos modernizadas (desarrolladas) y hacer de esa distinción una descripción total con referencia a variables”. Desde esta perspectiva, nada deja de ser moderno o es menos moderno, y, a pesar de ello, se reconoce al sistema global como sociedad en la que existen particularidades regionales. Luhmann señala que este es un hecho irrefutable cuya importancia no se debe reducir. Al respecto, el autor indica que:

Quando se compara regionalmente, es comprensible que aparezcan diferencias regionales – incluyendo diferencias que con el tiempo se acentúan. Sin embargo, comparando históricamente, aparecen tendencias coincidentes: por ejemplo, en todo el mundo y en todos los estratos sociales la disolución de las economías familiares, o en el manejo de la vida la dependencia mundialmente presente de la técnica, y mundialmente también los desarrollos demográficos poco equilibrados— cosa que no sucedía en estas dimensiones en épocas anteriores.³⁰

Desde esta perspectiva se puede enfocar la divergencia o la similitud del desarrollo en distintas regiones. Como se indicó, no se trata de una teoría acabada, sino de elementos que arrojan luces sobre el problema en cuestión.

1.3.1 Integración

El concepto de integración en la sociología ha perseguido como un fantasma a los principales aparatajes teóricos. De hecho, uno de los ejes de reflexión, así como una de las preguntas que ha orientado el quehacer científico y el ejercicio cognoscitivo de la sociología ha sido: ¿cómo la sociedad, enfrentada a la irreversible diferenciación, podría a su vez integrarse de un modo permanente?

En efecto, para dar respuesta a esta interrogante, Durkheim trató de reflexionar sobre cómo la integración podía tener lugar en la sociedad llamada “industrial”, ante la creciente especialización y división del trabajo. La respuesta surgió a través del concepto de solidaridad orgánica, que ubica a la anomia como la débil integración del individuo con la sociedad que podría eventualmente llevar a la amenaza de que los individuos dejen de cooperar y eso conduzca al quebrantamiento del orden social y su desintegración.

³⁰Luhmann, *La Sociedad de la Sociedad*, op.cit , Pág. 121.

Para Parsons, la sociedad y sus diversos subsistemas podían articularse entre sí ya que muchos de sus rasgos les son proporcionados por la forma de la diferenciación sistémica. Con este postulado trajo a la luz la categoría de inclusión: “El concepto de inclusión de Parsons hace referencia a la pauta o complejo de pautas de acción que permite que los individuos y/o grupos que actúan de acuerdo con ella pasen a ser aceptados con un status más o menos completo de miembros en un sistema social solidario mayor”³¹

Para Luhmann, en cambio, la sociedad no puede ser representada como unidad, cuyas partes son homogéneas y bien integradas. El criterio de la integración y la inclusión impiden comprender la unidad de la diferencia de la sociedad, que no puede ser descrita a partir de una especie de “imperativo categórico” del consenso y la integración; es necesario pensar en el caso negativo de las categorías.

Finalmente, la integración deja de ser concebida con un contenido positivo como aparecía en Durkheim o Parsons, sino que adquiere el significado de limitación de los grados de libertad entre los sistemas parciales estructuralmente acoplados. De manera que los sistemas parciales cooperan entre sí o se conflictúan entre sí, creándose irritaciones, acoplamientos, mayor complejidad. Así, Luhmann señala la importancia de pensar la inclusión como forma de dos lados, uno de ellos es la exclusión, esta diferencia únicamente se hace posible dentro de la sociedad funcionalmente diferenciada.

1.3.2 Inclusión/ exclusión en sistemas funcionales

Se comprende a la inclusión/exclusión como forma de dos lados que se encuentra atada de modo irreversible a la sociedad moderna y a toda forma de sociedad mediante la diferenciación de los sistemas parciales de la sociedad.

Consecuentemente, podemos entender a la exclusión como la forma cuyo lado interno es la inclusión, y cuyo lado exterior se mantiene sin señalar y constituye la oportunidad de que los individuos se tomen o no en cuenta socialmente. La inclusión solo se puede pensar a partir de su lado opuesto: la exclusión, únicamente la existencia de personas o grupos no integrados hace visible la cohesión social.³²

³¹ Ibid. Pág. 168.

³²Luhmann, *La Sociedad de la Sociedad*, op.cit. Pág. 492.

Dado que cada sistema parcial funciona con su propia lógica, entonces, cada uno tiene su propio criterio de inclusión/exclusión. El sistema sociedad, por medio de sus sistemas parciales, predispone a las personas asignándoles lugares, en los que sus roles son tan diferenciados el uno del otro que deben poder cumplir con las expectativas diferenciadas y a la vez complementarias de cada uno de ellos.

De ahí que la regulación de la inclusión social quede en manos de los sistemas funcionales, no existe un órgano central que haga las veces de regulador de la exclusión. Por lo que “la sociedad funcionalmente diferenciada opera sin cúpula y sin centro”³³, de existir una instancia así, se aniquilaría la diferenciación funcional.

Así, la inclusión en un sistema funcional no garantiza la inclusión en otro; los individuos pueden participar en los sistemas funcionales dependiendo del ámbito funcional, y bajo los códigos que determina la comunicación de cada subsistema. Por ejemplo, la inclusión en el sistema de la educación, mediante la formación de una carrera no implica que se pueda ganar poder; esta tarea le corresponde al sistema de la política; ser rico o contar con medios económicos como el dinero no garantizan el ser amado, etc.

Si el individuo quiere saber si dispone de dinero, y de cuanto, es algo que se decide en el sistema económico. Qué exigencias jurídicas y con qué éxito se pueden validar, es asunto del derecho. Qué se toma por obra de arte, se decide en el sistema del arte; (...) puesto que la participación es posible bajo todas estas condiciones³⁴

De tal forma que los individuos deben poder participar en las distintas comunicaciones de los sistemas, pero “eso hace depender la inclusión de oportunidades de comunicación altamente diferenciadas, las cuales ya no pueden coordinarse entre sí de manera segura ni mucho menos duradera.”³⁵

La participación en los sistemas funcionales acarrea un cambio dramático en la autocomprensión de los individuos, que se ven envueltos en situaciones por las cuales deben reafirmar su identidad de manera constante, la “identidad” y la “autorrealización devienen en un problema, de modo que “no puede saberse quién se es – sino que debe averiguarse si las proyecciones propias encuentran reconocimiento. Y, por eso, se buscan y se aprecian las

³³ *Ibíd.* Pág. 637.

³⁴ *Ibíd.* Pág. 499.

³⁵ *Ibíd.* Pág. 495.

relaciones sociales de intimidad donde se es conocido y aceptado con sus aficiones y debilidades”³⁶

Ciertamente, la sociedad funcionalmente diferenciada puede tolerar desigualdades extremas en la distribución de todos los bienes. Por ende, se puede abrir una brecha entre inclusión/exclusión y esto es especialmente evidente en los países en vías de modernización, donde la población queda privada de las ventajas y prestaciones de los sistemas funcionales; esa es una aproximación de cómo se podrían entender los llamados “obstáculos al desarrollo”³⁷

Tradicionalmente, se ha concebido a la inclusión sin la exclusión, que ha llevado a lo que Luhmann llama una “lógica totalitaria de la inclusión”; se piensa a la inclusión sin su contrario, por ende no se percibe a la exclusión como fenómeno socioestructural. Se piensa en la exclusión como problema temporal y susceptible de solución. La idea del desarrollo es pensada de esta manera, es una semántica a través de la cual se vislumbra la posibilidad de la eliminación de la exclusión, como un problema a solucionar mediante el crecimiento económico, el ideal de un sistema político democrático, derechos humanos, etc.

Por otro lado, se encaminan esfuerzos por superar, redistribuir, nivelar las diferencias mediante lo que Luhmann llama “ayudas al desarrollo” o “ayuda social”. Así, el desarrollo se encuentra en pos de la superación de la exclusión, lo que constituye un gran desafío; ya que en principio, (teóricamente) no puede haber exclusión de la exclusión en la sociedad moderna. Esta afirmación no quiere decir que no se puedan aminorar los efectos de la diferenciación funcional y de corregirlos de algún modo.

Las instituciones del desarrollo pueden tratar de controlar estas contingencias, así como lo ha hecho la política mediante los Estados de Bienestar, cuyo fin ha sido disminuir la exclusión. Al respecto, Luhmann plantea: “más bien habría que contar con la formación de un nuevo sistema secundario de funciones que se ocupe de los efectos de exclusión de la diferenciación funcional – ya sea en el plano de ayuda social o en el plano de ayuda para el desarrollo”.³⁸ Con respecto a este fenómeno, se evidencia que existen intentos dispersos en el ámbito de las interacciones de

³⁶ *Ibíd.* 497.

³⁷ Luhmann, *Complejidad y modernidad: de la unidad a la diferencia*, Trotta, Valladolid, 1998. Pág. 180.

³⁸ Luhmann, *La Sociedad de la Sociedad*, op.cit Pág. Pág. 502.

organizaciones, que pretenden cambios estructurales, por lo que Luhmann señala que se podría estar asistiendo a la emergencia de un sistema funcional.

Además, la exclusión deja de ser percibida como un problema únicamente de clase o de estrato; se supera la visión de que la exclusión es exclusión solamente del sistema económico, y por ende, de todos los demás sistemas.

Los problemas de exclusión tienen un peso distinto en la actualidad; son consecuencia de la diferenciación funcional y de la interdependencia de los sistemas funcionales que refuerzan el efecto de exclusión, y que generan una amplificación recíproca de las exclusiones. Como consecuencia, “la exclusión integra con mucha más fuerza que la inclusión”³⁹. Se entiende integración como limitación de los grados de libertad que se ofrecen los sistemas funcionales estructuralmente acoplados.

Pero no se debe olvidar que el interés por el desarrollo es generado por la sociedad moderna. Luhmann señala que: “conceptos-de-ansiedad típicamente modernos como el de desarrollo y el de cultura concentran su atención en distinciones muy específicas”.⁴⁰ Por ejemplo, pensar el desarrollo como sinónimo de industrialización o urbanización impide mirar los efectos amplificadores de los sistemas funcionales.

Ese es un primer nivel mediante el cual se hace inteligible la reflexión sobre el desarrollo, pero al ser un “concepto de ansiedad”, como dice Luhmann, tiene la debilidad de no aplicar una observación de segundo orden; por ende se ponen de relieve unos aspectos y se ocultan otros, así se oculta el carácter contingente del concepto.

1.3.3 Globalización-regionalización.

Una vez comprendida la situación de inclusión/exclusión, es importante comprender la diferenciación de lo global/regional. Si bien los sistemas funcionales son de alcance global, las formas como se acoplan e irritan entre sí tiene efectos regionales específicos. “Los efectos de

³⁹ *Ibíd.* Pág. 500.

⁴⁰ *Ibíd.* Pág. 124.

diversos sistemas funcionales se combinan, se amplifican y se estorban, en razón de condiciones que sólo se presentan regionalmente y que, por consiguiente, producen modelos muy distintos.”⁴¹

De este modo, se producen particularidades regionales claramente perceptibles, porque se genera una tensión entre lo global y regional. Por ejemplo, las economías locales se deben adaptar constantemente a las fluctuaciones de la economía mundial, restringiendo las posibilidades de lo local para incidir sobre lo global, así pareciera que lo local no puede hacerle peso a lo global. Al respecto se pueden mencionar algunos ejemplos:

En los mercados financieros internacionales se producen fluctuaciones que tienen repercusiones sobre las economías locales y en sus oportunidades para la producción y el empleo. En el sistema político son cada vez más las coaliciones regionales que buscan hacer prevalecer sus intereses sobre la sociedad mundial, y que generan situaciones regionalmente diversas que dan cuenta de la tensión existente entre lo global y lo local.

“Parece ser –si acaso pudiera generalizarse – que las unidades regionales no le ganan la batalla a la sociedad mundial, y en el intento de afirmarse en contra de sus influencias terminan por sucumbir.”⁴²

La tesis anterior no significa que lo local sea irrelevante dentro del sistema social mundial, sino que lo regional puede fomentar la diferenciación o impedir la autonomía autopoiética de los sistemas funcionales. Así como también las condiciones locales pueden impulsar la modernización con vías a la diferenciación funcional, a la vez que da lugar a condicionamientos regionales. De ahí que se propicien desarrollos desiguales dentro de la sociedad mundial con diferencias regionales innegables.

Al respecto, daremos a conocer el punto de vista de otros teóricos como Aldo Mascareño y Daniel Chernilo, quienes postulan “la existencia de una sociedad mundial moderna con diversas trayectorias (regionales) hacia la modernidad”⁴³. Existen trayectorias regionales particulares dentro de la sociedad moderna, por lo que resulta inapropiado concebir lo particular al margen de lo universal. Dicho en otros términos, a lo local al margen de lo global, de modo que “todas las

⁴¹ *Ibíd.* Pág. 640.

⁴² *Ibíd.* Pág. 642.

⁴³ Mascareño, Aldo, Chernilo, Daniel, “Obstáculos y perspectivas de la sociología latinoamericana: universalismo normativo y diferenciación funcional”, en M. Estrada y R. Millán, *La teoría de los sistemas sociales de Niklas Luhmann a prueba: horizontes de aplicación en la investigación social en América Latina*, México: Colegio de México, 2011.

regiones deben considerarse a sí mismas insertas en condiciones fáctica, social y temporalmente análogas, como un momento más de la moderna sociedad mundial”⁴⁴.

Como consecuencia, el problema consiste en alcanzar un balance entre la expansión de la diferenciación funcional y aquellas semánticas propias de cada región, o entre tendencias universales y concreciones institucionales particulares en distintas regiones. Este hecho se demuestra en la emergencia de valores cosmopolitas universales cuya concreción debe realizarse en ámbitos locales específicos que se ven restringidos para su incorporación, o que gozan de mayores oportunidades para materializarlos.

Este es el caso de principios normativos cosmopolitas y estructuras universales tales como la dignidad e igualdad humanas, la libertad, la ciudadanía política, el Estado de derecho, la democracia, el bienestar poblacional, calidad y niveles de vida adecuados, niveles de ingreso mínimo, entre otros contenidos que constituyen, según estos autores, instituciones y estructuras fundamentales en la modernidad. Es decir que:

La universalidad de la diferenciación funcional y de los principios cosmopolitas son condición de posibilidad para el surgimiento de preferencias particulares, existen interconexiones como criterios constitutivos de la modernidad: Estado moderno, capitalismo, igualdad ante la ley, desarrollo científico, derechos humanos, sin embargo su estabilización no es nunca mecánica dependerá de si la ruta escogida por actores particulares en circunstancias particulares es susceptible de enlazarse con las tendencias evolutivas generales.⁴⁵

Una vez reconocidas estas diferencias: regional/global e inclusión/exclusión, es pertinente dar a conocer algunos de los rasgos que Luhmann considera importantes en las denominadas “modernidades periféricas” y las particularidades que adoptan los sistemas funcionales en sus manifestaciones regionales.

Luhmann realiza una crítica a las teorías clásicas de la modernización, que confían en la posibilidad de lograr un desarrollo equilibrado, simultáneo y universal de los sistemas funcionales que se apoyan entre sí e impulsan la modernización en países menos desarrollados. Sin embargo, esta concepción ha dejado ver su desencanto, respecto a esto se indica: “se presupone tácitamente que si los sistemas funcionales pudieran encaminarse hacia la modernización – cuyos

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid.

lemas son: economía de mercado, democracia, Estado de Derecho, alfabetización—, se apoyarían mutuamente y podrían impulsar la modernización”⁴⁶.

Sin embargo, los hechos económicos de crisis cíclicas, los hechos demográficos, las perturbaciones ecológicas, los conflictos internacionales en la lucha por recursos, entre otros acontecimientos, plantean serias dudas sobre la viabilidad de dicho proyecto, “lo que no excluye, sin embargo, que muchos de sus contenidos sean alcanzables en concretas regiones del mundo.”⁴⁷ Es decir, que estos hechos no excluyen la posibilidad de que en ciertas regiones se alcancen ciertos contenidos, y si se pudiera decir “valores cosmopolitas” (en los términos de Mascareño y Chernilo) como el desarrollo económico, la democracia, entre otros.

Entonces, de algún modo es posible superar la exclusión, ciertas zonas han alcanzado algunos contenidos modernos, en la medida en que han podido empatar su trayectoria particular con aquellas oportunidades y restricciones ofrecidas por las tendencias universalistas y los sistemas funcionales, como por ejemplo a través del Estado de Bienestar en las sociedades europeas. No obstante, es una posibilidad de entre muchas; también es posible que la exclusión se mantenga o vaya en aumento, sobre todo en los denominados países subdesarrollados, donde la exclusión vendría determinada por su carácter estructural.

Luhmann critica otro postulado de estas teorías que consideran que existen elementos perturbadores que impiden la modernización como “survivals de viejas formaciones sociales”⁴⁸ que trastocan la forma de diferenciación funcional. Señala que no son sino redes de reciprocidad, redes de favores, redes clientelares, las mismas que se desarrollan como formas parasitarias, de forma análoga con los sistemas funcionales. Es decir, se produce una especie de acoplamiento estructural entre ambos sistemas.

Estas formas parasitarias manejan criterios propios de inclusión/exclusión que excluyen a individuos que carecen de redes y les impiden acceder a sistemas funcionales; este fenómeno es lo que se entendería como corrupción, pero dentro de la red se puede entender únicamente como una cadena de favores o compromisos adquiridos. Quedan acoplados entre sí, las redes de favores, la racionalidad funcional y las organizaciones; de modo que los sistemas son

⁴⁶ Luhmann, *Complejidad y modernidad: de la unidad a la diferencia*, Trotta, Valladolid, 1998. Pág.181.

⁴⁷Ibíd. Pág. 181.

⁴⁸Luhmann, *Complejidad y modernidad: de la unidad a la diferencia*, op.cit; Pág. 180.

constantemente cortocircuitados por estas redes que les impiden funcionar como es deseable y se despliega la capacidad de “proceder legal o ilegalmente.”⁴⁹

Finalmente, es menester afirmar que las oportunidades para el desarrollo se encuentran dadas de acuerdo a los mecanismos de enlace y formas de relación que se instauren a nivel local, con las grandes tendencias globales de la sociedad mundial y el acoplamiento de ambas esferas.

La semántica del desarrollo surge como un mecanismo para intentar corregir las desigualdades extremas en la distribución de bienes tanto privados como públicos; el subdesarrollo es visto como un problema temporal y susceptible de ser modificado, a pesar de estar encadenado a la lógica del operar de cada sistema funcional.

En el siguiente apartado se abordará el tema de la relación entre la semántica del desarrollo y el sistema funcional de la política. Este sistema nos interesa únicamente en tanto que teje una relación e incide (como entorno) sobre las organizaciones para la planificación del desarrollo, que se ven condicionadas y en diálogo permanente con el sistema político, ya sea en la forma de acoplamiento estructural o en la forma de irritaciones recíprocas, por lo que sus respuestas para el problema del desarrollo también se verán influenciadas.

1.3.4 Sistema político como sistema funcional

Una vez que tenemos una perspectiva sobre la sociedad moderna a partir de la diferenciación funcional, podemos entender la emergencia del tema del desarrollo como un problema específico de la modernidad, y como una semántica de las que se ocupa de manera recurrente el sistema político, aunque no solo este último.

Teniendo en cuenta que la política es un sistema integrante del sistema social omniabarcador se pueden señalar al menos tres elementos: la política se puede mirar desde sí misma o se autoobserva; se puede observar desde fuera, entonces se heteroobserva y se puede analizar desde la sociología, entonces se produce una socioobservación. Para examinar el sistema de la política se debe partir de su entendimiento como sistema parcial de la sociedad, es decir como política de la sociedad.

⁴⁹ *Ibíd.* Pág. 182.

Cada sistema funcional tiene un medio de comunicación simbólicamente generalizado, los medios simbólicos se constituyen en “constelaciones compactas de sentido a las que se les puede además simbolizar y codificar”⁵⁰. En el plano político, el medio de comunicación es el poder; mientras que el código binario del sistema radica en poseer o no poseer dicho poder, lo que se traduce como gobierno/oposición.

El sistema político es un sistema parcial de la sociedad, entendemos que maneja una autonomía relativa para su autoorganización. Su función es generar decisiones colectivamente vinculantes. Esta tarea se debe cumplir en acoplamiento estructural con el resto de sistemas funcionales, de manera que si aumenta la complejidad del entorno político éste debe, en consecuencia, aumentar su complejidad.

La complejidad se manifiesta a través de conflictos, que se deben resolver a través de la selectividad de operaciones y enlaces posibles entre elementos sistémicos. La democracia se presenta en esta forma compleja, mediante el código gobierno/oposición y los partidos políticos como el programa. Las decisiones que se toman se ejecutan mediante el poder, aquí entendemos que el poder es

Un medio de comunicación generalizado simbólicamente que hace probable la aceptación de acciones de Alter como premisas y vínculos para las acciones de ego. El poder por tanto no es considerado como característica o cualidad de alguien que lo detenta: es un médium de la comunicación que permite coordinar selecciones y crear con esto las correspondientes expectativas⁵¹

De esta manera, el empleo calculado de la violencia física es el medio que el poder utiliza para poder adecuar las selecciones posibles entre alter/ego, “la utilización de la violencia física es aquel medio de amenaza que mejor se acomoda para la producción del medio simbólico generalizado del poder, es el medio que mejor se acomoda a la diferenciación de una función específica del sistema político que posteriormente tomará el nombre de Estado.”⁵² La violencia física en el sistema político se presenta como un mecanismo simbiótico que son formas de acoplamiento de los sistemas funcionales con los cuerpos que aumentan la probabilidad de comunicación.

⁵⁰ Torres Nafarrete, Xavier, Luhmann: la política como sistema, op.cit. Pág. 100.

⁵¹ Corsi Giancarlo, Esposito Elena, Baraldi Claudio, *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*, Universidad Iberoamericana, México, 1995. Pág. 126.

⁵² Torres Nafarrete, óp. cit, Pág. 132.

Como ya se mencionó, la política en calidad de sistema de la sociedad, cumple con la función de generar y ejecutar decisiones colectivamente vinculantes. Para desempeñar esta tarea se especializa en roles administrativos, partidos políticos, público, como sistemas parciales; “el público suministra los temas, los partidos asumen la tarea de generar decisiones que vinculen colectivamente, y la consecución y transformación de las mismas es tarea de la administración burocrática.”⁵³

Surge una diferenciación interna del sistema político: el Estado, los partidos y el público. A través de la diferenciación en estructura de cargos el Estado busca servir al público, el público proporciona los temas sobre los que se debe decidir en el sistema. Por esa razón, la democracia permite el mantenimiento de un ámbito amplio de selecciones posibles, y por su parte, los partidos intentan canalizar las demandas del público, “aunque muchas veces se orienten más a sus diferencias que a la resolución de problemas”.⁵⁴

Por otro lado, la función política debe adaptarse a su entorno dinámico, debe acoplarse con el resto de los sistemas funcionales, así pues, los recursos de poder y las decisiones políticas a menudo deben realizarse y concretarse en entornos no políticos. Este hecho crea asincronía intersistémica.

Por ejemplo, la implementación de medidas impositivas convenientes para la reproducción del sistema político se sirve de medios no políticos como el dinero; hay un acoplamiento estructural entre política y economía, pero ambos no persiguen los mismos fines. Los ideales políticos o las decisiones que se tomen en este sistema pueden no ser tomadas en cuenta en otros subsistemas, entonces se restringe el ámbito de acción de la política así como su capacidad para ejecutar las decisiones o selecciones realizadas.

Se debe agregar que en el sistema político, el Estado aparece como garante del orden de la sociedad, persiste la idea y excesiva valoración de la política al concebirla como la encargada de preservar el orden social, como si estuviese por fuera de la sociedad y pudiese desde ahí ordenarla. En este sentido, la figura del Estado benefactor ha tomado con fuerza la idea del bienestar y del desarrollo, tema que analizaremos en detalle en el siguiente apartado.

⁵³ *Ibíd.* Pág. 50.

⁵⁴ *Ibíd.* Pág. 166.

1.3.5 Inclusión, política y desarrollo

En el sistema político las comunicaciones se dan en forma de decisiones, la toma de decisiones se ve reflejada en la democracia como su máxima expresión, la democracia se comprende como el “mantenimiento de la complejidad a pesar del continuo trabajo decisorio, el mantenimiento del ámbito de selección más amplio posible para decisiones siempre nuevas y diversas”⁵⁵.

El rango temático que utiliza la política es variado; entre los temas políticos recurrentes se encuentra el desarrollo y la economía, al respecto Luhmann señala que “los temas económicos constituyen la masa más importante de la discusión política. Los políticos parten del supuesto de que serán medidos con la vara de los resultados económicos y que de la coyuntura económica dependerá el que puedan volver a ser electos”⁵⁶.

Por su parte, el desarrollo aparece como una de las tematizaciones políticas que pone de relieve algunos elementos como la modernización, democracia, bienestar social, libertad, dignidad, igualdad humanas, ciudadanía política etc. A estos principios los denominaremos principios normativos cosmopolitas, por su carácter universal.⁵⁷

No obstante, aunque el sistema político utilice el discurso del desarrollo para generar decisiones y aplicar correctivos (en la forma de decisiones), se ve enfrentado a obstáculos insalvables, uno de esos obstáculos tiene que ver con su incapacidad de intervención sobre otros sistemas y la multiplicidad de aspectos de la realidad que pretende modificar y que escapan a su control directo.

Así, “por más compasión que la política tenga por los sufrimientos que produce el sistema económico, la política no puede operar económicamente”⁵⁸, y esa puede ser una dramática verdad, por eso la necesidad de una autorreflexividad del sistema para que éste pueda visibilizar sus propias potencialidades y limitaciones.

Ahora bien, si existe una forma de autodescripción del sistema político es a través del Estado, cuyo ámbito de acción se ha expandido a partir de la noción de bienestar, premisa que sirve de ocasión para que éste intervenga con correctivos y regulación a la economía, compensación de las

⁵⁵ Niklas, Luhmann, *Teoría Política en el Estado de Bienestar*, Madrid, 1997 Pág. 27.

⁵⁶ Torres Nafarrete, óp. cit, Pág. 164.

⁵⁷ Mascareño y Chernilo, Óp. cit.

⁵⁸ Torres Nafarrete, óp. cit; Pág. 165.

desigualdades en la distribución del ingreso, incremento de oportunidades laborales. Del Estado se exige que posibilite una mejor calidad de vida, resuelva la pobreza y promueva la inclusión de la población. Sin embargo, la diversificación de los problemas surgidos de la diferenciación funcional acaba poniendo en jaque al Estado, que tendrá que responder a todos estos conflictos. Se atribuye a la política una responsabilidad total sobre lo que acontece en la sociedad.

A pesar de que “hoy el sistema político, en mayor medida aún que otros subsistemas, es incapaz de ofrecer una explicación de sí mismo, de los otros sistemas, o del entorno en general”⁵⁹, de manera que es importante observar cómo se puede, en estas condiciones, llevar a cabo la función sistémica de la política y cómo se pueden presentar soluciones políticas adecuadas para el problema del desarrollo.

Así, mediante las decisiones vinculantes y los medios políticos hay situaciones que escapan a una resolución política, debido a que es muy amplio el espectro de situaciones sobre las cuales la política debe incidir: es responsable desde el avance tecnológico, industrialización, pasando por la salud y educación de la población, hasta la subida de precios.

Por este motivo, ciertos problemas deberán ser resueltos en otros subsistemas, o en el subsistema que esté más capacitado para resolverlos, “para ello la política debe dejar de operar como subsistema que actúa para resolver los problemas propios de toda la sociedad y restringirse a lo que constituye su objeto funcional”⁶⁰.

La política también debe preocuparse de situaciones autoproducidas, de autoirritaciones y de la resolución de problemas tematizados como tales por el mismo sistema. En este sentido, si el desarrollo se inserta en la lógica de la resolución de problemas, entonces la política debe revisar constantemente no solo sus medios político-administrativos para superar el “subdesarrollo”, sino también su disposición de poder y otros medios como el dinero, los costos que implica el Estado en su versión de Estado de Bienestar y sus variantes, el financiamiento para la atención social, entre otras.

Además, se deben tomar en cuenta los límites impuestos desde el sistema. Existe un sinfín de situaciones que la política debe tomar en cuenta al tomar al desarrollo como uno de sus problemas a solucionar. Entre las que se pueden mencionar: las controversias político-ideológicas

⁵⁹Luhmann, *Teoría Política en el Estado de Bienestar*, op.cit; Pág. 20.

⁶⁰ *Ibíd.* Pág. 26.

entre partidos, los intereses de grupo, la oposición que siempre acecha ante las posibles omisiones en las buenas intenciones políticas del gobierno, entre otras.

La inclusión política parecería llevarnos a un callejón sin salida: el Estado debe dotar de extensas prestaciones sociales a distintos grupos poblacionales, en especial aquellos que por diversas razones se encuentran excluidos de las prestaciones de los sistemas funcionales. Por otro lado, los costes aumentan a la par que las exigencias sociales.

El desarrollo-subdesarrollo deviene en problema por la desigualdad de posibilidades; el Estado, y el sistema político se orientan a la inclusión política con el fin de asegurar condiciones mínimas de bienestar para la población, y cada vez aparecen más problemas que resolver a través de la política. Este suceso representa una cuestión letal el sistema, que se enfrenta cada vez con desafíos más grandes a los que sus respuestas son cada vez más escasas.

Podemos entonces problematizar a breves rasgos algunos de elementos de la política. Si ésta opera con un código en su forma democrática gobierno/oposición, el desafío de la democracia es jugárselas por el ámbito de selección más amplio, dónde el rango temático de las opciones dadas a conocer por el público, puedan efectivamente representarse.

El poder como medio de comunicación tiene que constituirse y regenerarse como poder en la sujeción de un alter a un ego, debe traducirse en formas, hacerse visible. Entonces: “el poder necesita mostrar los medios que puede utilizar, pero al mismo tiempo tiene que evitar la posibilidad de emplearlos”⁶¹. La amenaza de coerción no debe concretarse; el poder se regenera únicamente cuando consigue lo que quiere sin recurrir a la violencia y sin que se presente resistencia.

La función del sistema político de tomar decisiones vinculantes significa que los efectos vinculantes deben permanecer en el tiempo. La “permanencia” a largo plazo ve su límite porque quienes toman las decisiones (quienes ocupan los cargos) son distintos y eso impide que haya continuidad en el tiempo; las decisiones tomadas pueden ser deslegitimadas por quien tiene el poder subsiguiente.

El postulado anterior tiene consecuencias importantes para la semántica del desarrollo, ya que los planes y programas sobre desarrollo deben poder renovarse, cuestionarse, observarse en el

⁶¹ Torres Nafarrete, óp. cit, Pág. 126.

tiempo, eso requiere un ejercicio constante ya que el cambio social violento y vertiginoso obliga a la diferenciación y a la complejización en el sistema social. Esta constante renovación puede significar un gran reto para las estructuras políticas débiles o para cualquier estructura política.

En efecto, si la generación de decisiones vinculantes es la operación del sistema político, el desarrollo aparece como una alternativa decisional del sistema, que debe ajustarse y lidiar con el entorno imprevisible de la política: las coyunturas económicas que permiten llevar o no a cabo los programas y proyectos, las promesas para el desarrollo que se ofertan en las campañas, la negociación de coaliciones después de las mismas; las expectativas formadas de las personas con respecto al sistema político; las regulaciones que se dan a conocer desde el sistema jurídico, etc.

Para el caso del desarrollo, la política entenderá que hay dinero que gastar, presupuestos con los que cumplir y ejecutar, inversión social a solventar. El desarrollo aparecerá con todo su aparataje teórico-conceptual, con su diagnóstico de problemas y los expertos que están en capacidad de solucionarlos; la política, en efecto, podrá “incidir” sobre los mismos para intentar transformarlos.

Se convierte en indispensable el conocimiento científico-experto que pueda generar la “técnica” para intervenir en los problemas que reconoce el sistema con el objetivo de solucionarlos. Sin embargo, muchas de las veces su conocimiento afinado y especializado dificulta aún más obtener pronósticos sobre decisiones que intentan introducir cambios. Podemos citar un ejemplo: “la política cuando retoma el conocimiento “mejor” de los expertos lo vuelve rígido: la política debe aclarar por ejemplo que el CO2 amenaza con una catástrofe climática y así debe intervenir con una decisión – la pregunta es si la política tendrá el poder y el dinero suficiente para acometer eso—.”⁶²

Esta situación ejemplificada puede extrapolarse al desarrollo. La política tematiza el desarrollo como un problema propio y se vale del conocimiento experto para asesorarse, pero ese conocimiento científico se vuelve rígido porque se intenta trasladarlo al terreno de la decisión política, cuyo resultado se plantea como incierto. Además la política debe proveerse de los medios suficientes para ejecutar sus decisiones: suficiente poder para legitimar sus planes de desarrollo, suficiente dinero para llevarlos a cabo, limitaciones en su implementación por la oposición y

⁶²Torres Nafarrete, op.cit Pág. 191.

grupos de interés, juego democrático gobierno/oposición, medios administrativos y aparataje burocrático; en resumen, posibilidades que se abren al futuro siempre desconocido.

En última instancia, la opción y apuesta por el desarrollo tendrá que adoptar la forma de un conjunto de decisiones políticas que se deben preparar, aprobar, negociar y que desafían al entorno fluctuante y complejo del sistema.

Por otro lado, en América Latina, el proceso de diferenciación ha adoptado algunas características particulares, ya que ha existido una primacía de las comunicaciones políticas por encima de las demás constelaciones sociales. Esto indica o permite hablar de un “carácter concéntrico”⁶³ de la diferenciación funcional, en el cual el poder ha logrado ejercer una influencia extra-política en el resto de dimensiones sistémicas, además actúa muy cerca de los procedimientos formales de todas ellas.

Como consecuencia, en América Latina y en el polo “subdesarrollado” del continente se ha generado una lógica que subyace a la diferenciación funcional, las redes de favores, clientelares, las cadenas de reciprocidad actúan como sistemas parasitarios de los sistemas funcionales y posibilitan ejercer influencias legales e ilegales desde las posiciones ocupadas en organizaciones, cortocircuitando las comunicaciones de los diferentes ámbitos sistémicos.

De ahí que la inclusión es dependiente de la diferenciación, así como de las redes informales, criterios de reciprocidad, influencia personal, corrupción. Sucede que actores claves (informales) se posicionan en cargos políticos, y se genera una tensión constitutiva entre ambos criterios. Y en muchas ocasiones, los intereses particularistas se imponen a los principios democráticos universalmente fundamentados, lo que intensifica la dinámica de exclusión, “la diferenciación funcional concéntrica en América Latina pudo perfectamente contribuir a la intensificación de la dinámica de exclusión, pero su fuente principal aún se encuentra en la cooptación del marco institucional por parte de las redes informales de comunidades particularistas”.⁶⁴

Este hecho dificulta, restringe e impide cumplir a cabalidad con los principios normativos universales que componen el paradigma del desarrollo (democracia, desarrollo económico, institucionalidad, derechos humanos).

⁶³Mascareño y Chernilo, Op. cit.

⁶⁴ Ibíd.

En términos generales, esto significa que los sistemas acoplados parasitariamente a los sistemas funcionales, coadyuvan y refuerzan la exclusión, bloquean la realización del desarrollo y se presentan como un obstáculo, a razón del carácter concéntrico que adopta la diferenciación sistémica en el subcontinente, aunque también crean sus propias formas de inclusión.

Esta particularidad se evidencia en el orden institucional y en las organizaciones locales que toman las tendencias globales y los principios universales, y conservan muchas características de su propia configuración social. Así se generan vías complementarias o contradictorias hacia la modernidad y la realización del ideal político del desarrollo.

A este respecto, no queda sino plantearse preguntas como: ¿Logrará el desarrollo superar la pobreza, alcanzar el bienestar e inclusión de la población en los términos que hemos descrito? ¿Qué posibilidades tienen las instituciones y organizaciones para dar una respuesta a estos conflictos?, ¿De qué forma pueden las organizaciones, a partir de sus propias estructuras dar solución a los problemas o metas que se plantean?, y, ¿Cómo lo hacen insertas en la inevitabilidad de la diferenciación funcional?

Estas interrogantes son justamente las que nos abren las puertas para la reflexión sobre las organizaciones y sus posibilidades para dar respuestas a sus problemas, tema que será abordado en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 2: ORGANIZACIÓN Y DECISIÓN

2.1 ORGANIZACIÓN Y DECISIÓN

2.1.1 Introducción a la teoría de las organizaciones de Niklas Luhmann

Constituye un hecho inminente que la sociedad trate de generar respuestas a los problemas que se crea en la forma de irritaciones. Esta actividad la realiza a través de las organizaciones. Sin embargo, estas intervenciones no siempre resultan acertadas y producen desajustes entre las pretensiones de las organizaciones y su verdadero potencial para solucionar conflictos que se presentan en la sociedad.

En este contexto, es imprescindible comprender la “lógica” de las organizaciones y orientar una reflexión adecuada. Es necesario preguntarse por las condiciones de posibilidad de las organizaciones para resolver problemas en distintos ámbitos funcionales, y dejar de lado la pregunta sobre “la esencia” de la organización. Nos interesa conocer ¿cómo las organizaciones operan?, ¿bajo qué distinciones?, y, ¿cómo lo hacen en calidad de sistemas autopoieticos, en dependencia con su entorno?

Las teorías clásicas de las organizaciones no han dado una respuesta clara a estas interrogantes. Así, por ejemplo, la distinción del “todo y sus partes” que considera a la organización como un constructo unitario que consta de las partes que la componen, no muestra a la organización como una unidad de la diferencia; -es decir- como una unidad de lo diverso.

Por su parte, el concepto fines/medios que equivale a una orientación racional en las organizaciones, no es adecuado al contrastarse con la realidad. Una organización no siempre actúa guiada por principios racionales, puede buscar fines para la disposición de ciertos medios (recursos financieros donados, recursos disponibles).

La distinción de fines/medios de causalidad lineal no muestra las estructuras de desorden en la organización, se presupone que el fin último de la organización es su racionalidad y estabilidad, cuando el fin último de toda organización es su reproducción.

Del mismo modo, las teorías clásicas de la organización prestan demasiada atención a la estructura jerárquica como forma organizacional por excelencia. Las interacciones al interior de

las organizaciones no son únicamente relaciones jerárquicas formalmente establecidas, sino que también aparece la distinción entre lo formal/informal. La comunicación al interior puede seguir canales de comunicación formal o informal. El problema tiene que ver con conductos regulares y otras formas de comunicación en la organización, y no solamente con grupos de personas y motivos individuales que bloquean la generación de decisiones.

A diferencia de las teorías organizacionales clásicas, Niklas Luhmann entiende a las organizaciones como sistemas sociales de tipo propio, y pretende mostrar la relación que existe al interior entre sus estructuras y la producción de decisiones.

Según la propuesta de Luhmann, una organización se distingue de cualquier otro sistema social porque genera un tipo específico de operación comunicativa: a través de decisiones, o la reproducción recursiva de operaciones en la forma de decisiones que se suceden una tras otra, marcando así una temporalidad entre pasado y futuro, reduciendo la incertidumbre o recreándola por medio de cada decisión.

La sociedad se sirve de las organizaciones, pero no puede controlarlas, ni ellas a la sociedad. Las organizaciones constituyen sistemas autopoieticos y operativamente clausurados, quiere decir que se reproducen a sí mismas mediante sus propias operaciones: las decisiones, y, por este motivo, no aceptan determinación alguna de su entorno; únicamente pueden intercambiar información con éste, se encuentran estructuralmente acopladas, o a su vez el entorno les provoca irritaciones.

Las teorías clásicas, según Luhmann, presentan varias limitaciones ya que han utilizado distinciones insuficientes para dar cuenta del fenómeno organizacional, como la distinción “todo/partes”, “interno/exteno”, “medios/fines”, etc. Así pues, la teoría de sistemas organizacionales de Niklas Luhmann pone en relieve la diferencia sistema/entorno, sobre las demás formas diferenciales.

A partir de esta diferenciación se entiende que el entorno no determina al sistema, por el contrario, el sistema organizacional toma la información del entorno a partir de la cual puede encontrar fundamentos para sus propias decisiones. A fin de cuentas, la organización es un sistema autopoietico que decide por sí mismo, por medio de sus estructuras.

2.1.2 El constructo de la decisión

Luhmann señala que “una organización es un sistema que se produce a sí mismo como organización”⁶⁵. La organización es un sistema social cuyos elementos son decisiones generadas en el mismo proceso de construcción del sistema organizacional. Así, “los elementos que constituyen la organización son un producto de esta misma organización, con lo que se quiere decir que la organización produce los elementos que la constituyen, se trata de un sistema autoproducido: un sistema autopoietico”.⁶⁶

Ahora bien, si el producto inmediato de una organización es la misma organización, nos queda entonces plantear la pregunta de ¿Cómo esto sucede? La respuesta inmediata es a través de decisiones, y, al respecto, Luhmann da a conocer algunas consideraciones:

a) Un sistema autopoietico es un sistema que genera operaciones que surgen como eventos en el tiempo, marcan una temporalidad e ingresan la distinción antes/después en el sistema, esta operación en las organizaciones es la decisión.

b) Un sistema que se autoproduce debe poder distinguirse a sí mismo de su ambiente, quiere decir que la organización como sistema autorreferente marca un límite. Así, “la organización puede reaccionar a su propia diferencia respecto a su ambiente, de tal modo que no sólo se constituye contingentemente en relación a su ambiente, sino que además puede tematizar esta contingencia y, así, reconstituirse como sistema.”⁶⁷

c) Los sistemas organizacionales autopoieticos pueden modificar sus estructuras a través de la *autoorganización*, en tanto la modificación de las estructuras les permita continuar con el proceso de autopoiesis de decisiones. “Las estructuras son producidas, reproducidas, eventualmente transformadas o simplemente olvidadas a través de operaciones para ser usadas en operaciones.”⁶⁸

d) La autoorganización del sistema permite que éste produzca, reproduzca y controle su incertidumbre. Las organizaciones generan procedimientos para lidiar con las irritaciones del entorno, son procedimientos para absorber incertidumbre. “*Absorción de*

⁶⁵ Luhmann, Niklas, *Organización y Decisión*, Universidad Iberoamericana, Herder, México, 2011, Pág. 68.

⁶⁶ Rodríguez, Darío, *Organizaciones para la modernización*, Universidad Iberoamericana, México, 2004, Pág. 179.

⁶⁷ *Ibid.* Pág. 171.

⁶⁸ Luhmann, *Organización y Decisión*, óp. cit. Pág. 73.

incertidumbre significa asumir la responsabilidad por la exclusión de las posibilidades”⁶⁹. Para tratar con la incertidumbre, la organización realiza observaciones en retrospectiva. La memoria sistémica permite recordar, así como proyectar decisiones, o modificar estructuras en referencia al entorno.

e) Las decisiones en la organización no se producen como eventos singulares, sino como una red recursiva de operaciones, valga decir de decisiones, “existe una interconexión recursiva de tales operaciones; para que pueda hacerse posible a sí misma, toda operación presupone que se recuerden y anticipen otras operaciones del mismo sistema.”⁷⁰

De esta manera podemos decir que la modalidad operativa del sistema organización es a través de la *comunicación de decisiones*, las mismas que restringen y amplían la generación de nuevas decisiones.

Las organizaciones nacen y se reproducen cuando se llega a la comunicación de decisiones y el sistema se clausura operativamente sobre la base de esta información. Todo el resto – fines, jerarquías, oportunidades de racionalidad, miembros ligados por directivas, y cualquier cosa que haya sido considerada como criterio de organización—es secundario frente a esto y puede ser tratado como resultado de las operaciones de decisión del sistema.⁷¹

2.1.3. La paradoja de decidir: decisión y alternativa

La comunicación de decisiones tiene una particularidad, y es que debe mostrar las alternativas dejadas por fuera en el momento de decidir; de lo contrario, la decisión no sería tal. Se deben comunicar las posibilidades descartadas en el proceso decisional, es decir el espectro de alternativas que quedan en el lado no marcado de la decisión, y ese es el tipo específico de comunicación que hace que se generen organizaciones. De modo que, cuando surge una organización, se genera con ella una red de decisiones recursivas. En suma, todo lo que ocurre es comunicación de decisiones o se encuentra orientado hacia ello.

Por lo tanto, la decisión es un constructo que se presenta en la forma de una paradoja, con la decisión se denotan aquellas alternativas que quedaron excluidas en el momento de decidir;

⁶⁹ Luhmann, *La Sociedad de la Sociedad*, óp. cit. Pág. 664.

⁷⁰ Luhmann, *Organización y Decisión*, óp. cit. Pág. 71.

⁷¹ *Ibíd.* Pág. 88.

cuando se toma una decisión, se generan dudas sobre si la decisión adoptada ha sido la correcta, así:

Las decisiones son observaciones. Observan mediante distinciones, que hemos llamado alternativas. La forma "alternativa" es, entonces, aquella forma que hace una decisión de una observación. La decisión indica el lado que prefiere de la alternativa. Esto y no otra cosa es el modo específico de su operar (autopoietico). Por esto, presumiblemente, es más importante aclarar la textura de alternativas para una decisión, que iluminar todas las consecuencias de una determinada opción⁷²

La afirmación anterior exige que la decisión se oriente hacia una alternativa, existiendo muchas de ellas, solamente una es realizable, la elección de una obliga a la renuncia de las otras, y, dado que las alternativas son tipos especiales de distinciones, toda distinción produce un lado no marcado, un estado inalcanzable del mundo, las alternativas desechadas permanecen como historia que eventualmente permitirá interpretar y evaluar la decisión actual.

El haz infinito de posibles alternativas que se abren frente a cada decisión crea incertidumbre en el sistema, ya que al elegir se conoce que se puede decidir de otra manera; las decisiones se saben en este sentido, contingentes. Para reducir la incertidumbre el sistema resalta la diferencia entre las posibilidades que se presentan, efectúa preferencias y dota de fundamento a la decisión, por lo que muchas veces la decisión no es la más óptima, ni responde precisamente a criterios de racionalidad.

La paradoja de la decisión tiene lugar en una dimensión temporal. Las decisiones se suceden como operaciones una tras otra; ingresan la distinción pasado/futuro en el sistema, y se toman en el presente, con lo que el presente soporta el peso de todas las posibilidades contenidas en el pasado, y, a partir de ellas plantea una nueva proyección de futuro. Pero la decisión no se deja determinar por el pasado e intenta determinar el futuro, carga con la cuota de desconocimiento que este le impone, como consecuencia, provoca en el sistema un estado de indeterminación autoproducida.

La decisión, hecha desde el presente, cree encontrar alternativas en el futuro y al proyectar las alternativas presupone siempre un factor de desconocimiento. No es que el futuro sea totalmente opaco, sino que lo que no se sabe es cuál de las alternativas presentes será la que se impondrá en el

⁷² *Ibíd.* Pág. 163.

futuro: la proyección de posibilidades acabará engeguenciando el futuro, lo que no quiere decir que no se puede formar sobre él ninguna expectativa.⁷³

Queda claro que, al decidir, se crea una diferencia, se produce información, a partir de la decisión el mundo se recrea de forma diferente de cuando no se decidía. El sistema mira retrospectivamente y prospectivamente, asume como indispensable tomar decisiones en el presente, en la actualidad, que no es más que la diferencia entre pasado/futuro, ya que, como tal, no tiene lugar en el mundo: no se puede decidir en el pasado que ya no está, y en el futuro que aún no es. Solo así se puede concebir a las organizaciones, utilizando decisiones para reconstruir pasado y futuro.

2.2 Estructuras organizacionales

En los sistemas organizacionales la decisión siempre se realiza como proceso comunicativo. Si planteamos el problema de la organización como sistema autopoietico compuesto por las operaciones que lo forman (decisiones), es indispensable que se genere una continuidad de las operaciones, así como la producción de estructuras necesarias para la continuación. La estructura organizacional comprende una forma de operación histórica y abre paso a probabilidades de acción futuras.

La autopoiesis se materializa por medio de las operaciones y estructuras derivadas del aprendizaje, evolución y observación que la organización realiza sobre sí misma. Como producto de este aprendizaje histórico de la organización, emergen las estructuras, que se encargan de regular la transición de un evento a otro, o, la conexión recursiva de decisiones. Las estructuras organizacionales se denominan premisas de decisión, que comprenden los programas de decisión, las vías de comunicación, el personal, la memoria sistémica organizacional y como un caso particular la cultura organizacional que se genera en el sistema.

2.2.1 Premisas de decisión

En la organización, la complejidad se crea como producto de la relación y entrelazamiento de operaciones, se crea a través de la decisión sobre premisas. Las premisas de decisión van abriendo y cerrando camino para el decidir organizacional, aunque también existen premisas que no son

⁷³ Torres Nafarrete, óp. cit. Pág. 181.

producto explícito de una decisión, sino que son premisas indecidibles, como es el caso de la cultura organizacional que abordaremos más adelante.

Una premisa de decisión es una premisa (puesta a cuenta de otra decisión), únicamente si es efectivamente usada como tal en el proceso de decisión, sea en conformidad con ella, sea desviándose de la misma, sea cooperativamente, sea saboteándola, sea tácitamente, sea “poniéndola en acta” con acuerdo u oposición⁷⁴

Esto quiere decir que la organización crea ciertas determinaciones de sentido que orientan cuál ha de ser el accionar posterior, cuáles serán las decisiones que sentarán el “marco” para las posteriores decisiones. A estos constructos que se van “fijando” como decisiones que generan decisiones se los ha denominado premisas decisionales.

Las premisas remiten a formas de acción u operación pasadas y son presupuestos que no se ponen a prueba porque ponen a disposición un conjunto de alternativas anteriormente utilizadas y que han dado algún, se encuentran a mano para continuar con la comunicación del sistema organizacional. Mediante las premisas se establece un marco en el cual la organización puede construirse, procesar información y desarrollar mecanismos de reducción de incertidumbre.

Por lo tanto, a la organización se le adjudica la tarea de coordinación permanente de las premisas decisionales, para este fin deberán existir otras premisas de decisión que operen en el nivel de coordinación organizadora: “Es posible y necesario sintonizar las premisas decisionales entre sí, aunque tal coordinación sólo es una suerte de compensación de la incapacidad para prever y determinar los estados históricos concretos del sistema, a los cuales se habrá de atener el proceso de decisión concreto”⁷⁵

Así, se puede llamar *planificación* la decisión sobre premisas decisionales, las decisiones de planificación son iguales a las demás, aunque tienen un efecto más significativo en el sistema, porque instan a la coordinación de todas las decisiones. Sobre el problema de la planificación en los sistemas organizacionales volveremos más adelante.

2.2.2 Programas de decisión

⁷⁴ Luhmann, *Organización y Decisión*, óp. Cit; Pág. 267

⁷⁵ Luhmann, *Organización y Decisión*, óp. Cit; Pág. 270

“Los programas de decisión definen las condiciones de rectitud objetual de las decisiones”.⁷⁶ Son las condiciones regulativas que brindan criterios y parámetros para decir correctamente y programan tareas para la toma de decisiones.

Por lo general, se ha asociado a los programas de decisión como tareas, como “fin” o “meta” organizacional, asociados a la planificación de la organización, estos conceptos bien pueden sustituirse por el concepto de programas de decisión, que se refiere a la dimensión objetual de las decisiones. Los programas dan la posibilidad de generar decisiones referidas a situaciones, así la comunicación se delimita.

A nivel de la programación de decisiones se puede distinguir límites entre programas de decisión condicionales y programas de fines. Los programas condicionales distinguen entre condiciones y consecuencias, los programas de fines, entre fines y medios.

a) Programas condicionales: “los programas condicionales tienen la forma de *si... entonces*. Estos programas tienen su condición desencadenante en el pasado de la operación, lo que implica que se puede establecer de manera muy clara dicha condición de partida.”⁷⁷ Así, si algo ocurre en el sistema, este produce libertad de decisión, bajo una condición dada, el caso o evento se somete a una y otra regla; por ejemplo si la reserva en bodega de una mercadería baja de un cierto nivel, entonces, se debe hacer el pedido.

b) Programas de fines:

Los programas de fines se orientan al futuro. Tanto los fines como los medios para conseguirlos se encuentran en el futuro. Y, sin embargo, como en el caso de los programas condicionales, los programas de fines han de ser considerados en el presente de la operación de decisión. Su problema consiste en que deben tratar, en el presente, un futuro desconocido e inalcanzable.⁷⁸

Los programas de fines son programas de futuro, sin embargo, únicamente en el presente se pueden examinar las expectativas sobre el futuro a la luz de experiencias pasadas, o expectativas anteriores, por ejemplo se pueden proyectar las ventas futuras a partir de experiencias en ventas en temporadas pasadas.

⁷⁶ *Ibíd.* Pág. 300

⁷⁷ Rodríguez, Darío, *Gestión organizacional*, Universidad Católica de Chile, Chile, 2011, Pág. 108

⁷⁸ *Ibíd.* Pág. 109

La definición de fines requiere de elasticidad, son distinciones que dan información “de lo que acontecería en un escenario diferente”, mientras los medios indican lo que se requiere para lograr el fin y también se encuentran en el futuro; aunque las organizaciones pueden aprender de sus experiencias pasadas, la incertidumbre frente al futuro no se disipará.

Quizás el aspecto más relevante de los programas de fines es que con ellos pueden ser previstos “proyectos” como programas altamente complejos, se puede pensar en proyectos de construcción de grandes equipamientos en infraestructura, entre muchos otros. Los proyectos “se caracterizan por limitaciones temporales y las consecuentes planificaciones de tiempo, en las cuales, por razones de costo, se ha de procurar que ningún segmento concluya demasiado antes ni demasiado tarde y que, se cuente con reservas de tiempo para poder absorber demoras difíciles de evitar en los tramos particulares.”⁷⁹

Para la realización de proyectos es usual que intervengan varias organizaciones, como consecuencia se crea la necesidad de coordinación entre pluralidad de organizaciones, sin criterios establecidos de jerarquía. También existen organizaciones que se dedican exclusivamente a la elaboración y planificación de proyectos, como, por ejemplo, institutos de investigación, consultoras; de modo que en este caso la organización debe permanecer frente a los proyectos que ejecuta uno tras otro, y ese es precisamente su problema, esto plantea varias interrogantes:

¿Cómo conseguir constantemente proyectos nuevos, para ocupar a los colaboradores, y en qué medida se debe reaccionar a la fluctuación de los proyectos con una fluctuación de los colaboradores? Y, además, ¿Cómo se puede recordar las experiencias con los proyectos y hacerlas utilizables en otros proyectos?⁸⁰

A estas interrogantes Luhmann responde que las organizaciones que trabajan bajo la forma de proyectos, desempeñan esta tarea al costo de una alta cuota de olvido, a este respecto se podría apelar a la memoria sistémica que permite recordar y olvidar de manera selectiva, se podría hablar de una “*cultura narrativa*” en la cual se compartan las experiencias adquiridas con los advenedizos, o el desarrollo de un sistema conceptual generalizado de análisis, a partir del cual se pueda extraer un plus valor de los proyectos que se mantenga disponible para otros proyectos.

⁷⁹ Luhmann, *Organización y Decisión*, óp. cit. Pág. 317.

⁸⁰ *Ibíd.* Pág. 317.

De manera general, los programas de decisión permiten que el sistema organizacional defina sus propias sensibilidades respecto al entorno, así, el sistema construye causalidad propia y mediante su programación decide que hechos del entorno tratar y cómo hacerlo.

2.2.3 Vías de comunicación

Dado que los sistemas sociales organizados realizan operaciones comunicativas, la teoría presta atención al proceso de comunicación de decisiones que constituye la autopoiesis de los sistemas organizados.

En la organización este proceso sigue vías o canales regulares para comunicar sobre decisiones. Se puede decir que a través de las premisas de decisión se pueden prescribir vías de comunicación. El conducto regular por el cual se genera comunicación de decisiones es lo que se denomina como “organización formal”, como por ejemplo, el curso de comunicación que sigue una decisión para pasar por diferentes filtros hasta darse a conocer fuera de la organización. Los conductos de comunicación se derivan de las competencias de los puestos, ya que la dinámica de la organización radica en el proceso de comunicación de decisiones. Para el caso de la comunicación en la organización, las premisas organizativas:

Consisten en establecer los conductos de comunicación que vinculan decisiones a decisiones y con ello hacen posible la producción autopoietica de decisiones. Para esto se necesitan puestos que sirvan como direcciones. Mediante la descripción del contenido de los puestos se hace reconocible, además, qué puestos han de participar en qué procedimientos.⁸¹

De este modo, se determinan los canales por los cuales fluye la comunicación formal, se restringen canales y contenidos de las comunicaciones posibles, lo cual se formula en reglamentos internos que estipulan los canales, contenidos, y la toma de decisiones al interior de la organización.

No obstante, el problema de la comunicación organizacional radica en la dificultad para mantener la comunicación dentro de los canales formales previstos para ella. Gran parte de la comunicación que ocurre en la organización se lleva a cabo en forma paralela a los canales formalmente establecidos, ya que en los sistemas organizativos también se forman otro tipo de sistemas que pueden apoyar los fines de la organización o contraponerse a ellos, y de alguna

⁸¹ *Ibíd.* Pág. 366.

manera pueden incidir sobre las decisiones. A este tipo de comunicaciones que tienen lugar de manera “adyacente” a los canales formales se lo puede llamar “*organización informal*”, que muchas veces generan lo que se conoce como “información de corredor”.

Darío Rodríguez señala que el rumor aparece como una forma de compensar las comunicaciones insatisfactorias, su origen se encuentra en la información mal comprendida o mal interpretada; al respecto, es conveniente recordar que:

En las organizaciones latinoamericanas el rumor está siempre presente. Cumple la importante función de permitir que la comunicación continúe su flujo, incluso cuando los canales oficiales se encuentran atascados. El rumor, por consiguiente, no es raro o necesariamente dañino. Solo constituye un síntoma de problemas comunicacionales graves a los que hay que buscar – y encontrar—pronta solución, cuando se demuestra que existe mayor confianza en el rumor que en la información oficial.⁸²

Por otro lado, la organización opera selectivamente con la variedad de información ofrecida por el ambiente, elige y selecciona del entorno aquella información y estímulos que puede tratar mediante sus estructuras, luego las transformará en información que podrá enviar de vuelta al entorno.

2.2.4 Memoria sistémica: aprendizaje y adaptación

Los sistemas autopoieticos operativamente clausurados se encuentran estructuralmente acoplados con su entorno, se parte del presupuesto de que el entorno es más complejo que el sistema, pero este último siempre está adaptado.

La organización se encuentra acoplada estructuralmente a su entorno, lo que implica que hay una adaptación permanente de la organización a las condiciones del entorno. La tesis del acoplamiento estructural sostiene que la adaptación es una condición de posibilidad de los sistemas. No existe un sistema desadaptado. O un sistema está adaptado y existe, o no lo está y no existe.⁸³

El entorno se presenta como una fuente turbulenta que genera irritaciones en el sistema, pero éste mediante la memoria sistémica desarrolla la capacidad de aprendizaje, aprende a reaccionar, distingue entre éxitos y fracasos. Los cambios violentos producidos en el entorno no pueden dejar impávida a la organización, estos pueden gatillar cambios en su interior. En este sentido, la

⁸² Rodríguez, *Gestión Organizacional*, óp. Cit; Pág. 174.

⁸³ *Ibid.* Pág. 101.

organización varía de acuerdo a lo que tematice como relevante para continuar con su operar autopoiético.

De esta manera, la organización aprende “todos los esfuerzos por aprender se basan, además, en prestaciones de la memoria del sistema, que recuerdan algunas cosas, pero olvida muchas más. En el sistema surge así la impresión de un aprendizaje acumulativo y la posibilidad de apelar a la “experiencia”⁸⁴. La organización está en posibilidad de seleccionar del entorno aquello que puede procesar a través de sus estructuras, y a partir de sus operaciones pasadas, de lo ya conocido; sin embargo esta información no se llega a condensar si no es con el paso del tiempo, y, en este proceso la memoria sistémica juega un rol fundamental.

El sistema necesita memoria en referencia al pasado, vale decir: la capacidad cada vez presentemente actualizada de recordar y olvidar. En referencia al futuro, el sistema debe ajustarse a oscilaciones, por ejemplo a la oscilación entre saber y no saber o entre objetos transparentes y opacos, entre decisiones evaluadas como buenas y como malas, y, no por ultimo a oscilaciones entre puntos de concentración en el ámbito de la autorreferencia y heterorreferencia.⁸⁵

Este postulado quiere decir que la memoria es la operación de olvido/recuerdo, mediante el olvido libera capacidades operativas para incorporar nueva información, y a través del recuerdo o la remisión a operaciones sistémicas anteriores está en capacidad de actualizar sucesos pasados y construir identidades.

La memoria desempeña una función selectiva: conserva del pasado aquello que le es útil en el presente, recuerda e impide que se le atribuya un significado demasiado grande a irritaciones singulares provenientes del entorno; y, solo en vista al pasado proyecta el futuro: ajusta sus expectativas, las mantiene o las transforma. En última instancia, las decisiones solo se pueden realizar en base a recursividades que siempre presuponen memoria.

Por esta razón, el sistema ayudado de la memoria debe construir identidades, con esta finalidad, los miembros pueden contribuir con su memoria personal, aunque la organización tenga la tarea de transformar la memoria personal en memoria organizacional; para tal fin es necesario “archivar” u “objetivar” la memoria personal de los miembros, traducida como memoria organizacional, de modo que todos los documentos escritos, actas, certificados, etc son de vital importancia en la organización, y más que eso, el registro de información que dé cuenta de

⁸⁴ Luhmann, *Organización y Decisión*, óp. cit. Pág. 101.

⁸⁵ *Ibíd.* Pág. 528.

decisiones organizacionales, así como de información que pueda utilizarse como premisas de decisión para la operación de la organización.

Uno de los productos del aprendizaje organizacional son las *rutinas cognitivas*, que emergen con la praxis de decisión del sistema, se reutilizan para ser aplicadas en situaciones que ya han tenido lugar. Así por ejemplo, el sistema calcula su entorno y actúa a partir de la posibilidad de repetición y aplicabilidad de rutinas, muchas de las premisas decisionales se encuentran inscritas en rutinas, que bien podrían ser como “recetas ya probadas”, (en términos de Berger y Luckmann)⁸⁶ para su utilización en el decidir organizacional. Toda organización dispone de rutinas cognitivas complejas que toma en cuenta para llevar a la práctica decisiones, como por ejemplo técnicas o formas particulares de negociación para captar recursos, formas de tratar con otras organizaciones, entre otras.

2.2. 5 Cultura organizacional

Como un caso particular de las estructuras organizacionales, hemos decidido abordar a la cultura organizacional, que es el resultado del devenir histórico de la organización, no es producto de una decisión tomada en la organización, sino que resulta de una construcción implícita o condensación de la forma de operar del sistema, que muchas de las veces tiene una carga de valores y pretensiones normativas. Hace las veces de memoria, y como tal condensa la identidad del sistema.

Desde el punto de vista de la autopoiesis de los sistemas organizacionales, se define a la cultura organizacional como “el conjunto de premisas básicas sobre las que se construye el decidir organizacional. Estas premisas aparecen como indecibles e indecidas, es decir, como si ellas mismas no fueran producto de una decisión. Las premisas que constituyen la cultura organizacional no parecen ser fáciles de cambiar intencionalmente, ni se tiene conciencia clara de su cambio en el tiempo”⁸⁷

Darío Rodríguez, quien propone el concepto anterior, también señala que la organización desarrolla a lo largo del tiempo características que le son propias y que dan lugar a una identidad del sistema. Este conjunto de rasgos particulares permiten distinguir a la organización de otras y

⁸⁶Berger, Peter, Luckmann, Thomas, *La construcción social de la realidad*, Amorrortu, Buenos Aires, 2011. Pág. 59.

⁸⁷ Rodríguez, óp. Cit, Pág. 267.

permite la integración de sus miembros. La cultura organizacional es recreada constantemente en los sistemas de interacción, condensa premisas en la forma de “lo familiar” y mantienen la comunicación cotidiana en su cauce.

La cultura organizacional es la razón de ser, la explicación que la organización da de su “estar en el mundo” y de su relación con el entorno; es contingente, a pesar de que los miembros puedan tomarla como absoluta, ya que les brinda un conjunto de presunciones básicas y creencias compartidas que funcionan de manera inconsciente, y por ende incuestionables.

Esta estructura organizacional surge del aprendizaje sobre las respuestas y reacciones inscritas en la historia que el sistema ha desarrollado para continuar con su autopoiesis en acoplamiento con el entorno, y también brinda sustentos para el accionar ante la complejidad interna. Su origen no está establecido ya que no se le puede adjudicar a ninguna decisión específica. Por consiguiente,

Las premisas que constituyen la cultura organizacional varían según la organización va derivando en acoplamiento estructural con su entorno. La cultura organizacional constituye una expresión del estar de la organización en el mundo. Cambiará toda vez que varíe el devenir de la organización en su entorno; cada vez que cambien las interpretaciones que la organización tenga como válidas para este devenir, y también cada vez que se produzca un cambio en los mecanismos autorreflexivos de la organización.

Por otro lado, no se puede afirmar que en una organización exista una cultura organizacional homogénea, tampoco se puede hablar de una unicidad o consistencia de la misma, en realidad pudiese ser que en una organización convivan múltiples valores, muchos de los cuales son dados por supuestos en la comunicación e inclusive forman parte de supuestos culturales de la sociedad.

Del mismo modo, y con relación al cambio organizacional Darío Rodríguez señala que: “ El cambio – si se desea intentarlo—debe hacerse teniendo en cuenta que la cultura está formada por premisas del decidir organizacional, que aparecen como indecidas e indecibles y, por esta misma razón, sería paradójico intentar cambiar – a través de una decisión—una premisa indecible del decidir.”⁸⁸

⁸⁸ *Ibíd.* Pág. 270 .

En consecuencia, el cambio en la cultura organizacional se puede conseguir, pero para ello se deben tener en cuenta cuales son los valores que la componen, dado que no es posible determinar al sistema desde el entorno, ni mucho menos modificarlo, por ello un cambio que se intente ejecutar de modo intencional y a priori presentará resistencias y dificultades en la organización.

Para concluir, podemos realizar algunas afirmaciones sobre la cultura organizacional y sus implicaciones en los sistemas organizacionales:

a) La cultura organizacional varía constantemente, es el resultado del acoplamiento de la organización con su entorno, por tanto siempre se encuentra sujeta a cambios y transformaciones dictaminados en el devenir de la relación del sistema con su entorno.

b) El cambio en la cultura organizacional no puede ser producido de manera abiertamente intencional, y si así se lo realiza, este debe ser en congruencia con los valores que guían el accionar de la organización.

c) Los cambios que se generan, a menudo no son perceptibles para los miembros de la organización.

d) Opera a través de la socialización de los nuevos miembros y es recreada en los sistemas de interacción.

En el tratamiento de la teoría de sistemas organizacionales con respecto a la cultura organizacional se podrían tejer algunos puntos en común con corrientes de la sociología interpretativa, (aunque no es ese nuestro objetivo). Se podría decir para concluir (con riesgo a equivocarse) que la cultura organizacional equivaldría al “sentido” con el cual la organización orienta su accionar.

2.2.6 Diseño Organizacional: diferenciación/integración de la organización

Finalmente, se abordará el tema del diseño estructural de una organización. Esto permitirá comprender las formas que una organización puede adoptar en atención a la complejidad que presente el sistema. Estas reflexiones surgen de algunas observaciones que Darío Rodríguez realiza con respecto a la teoría de sistemas organizacionales de N. Luhmann.

Si pensamos en los sistemas organizacionales, salta a la vista de manera inmediata la referencia del sistema con respecto al ambiente. Hasta el momento hemos abordado al “entorno” en su modo más abstracto, pero cuando aplicamos el término a las organizaciones, nos referimos al menos a dos dimensiones: el entorno social de la organización y el comprendido por los miembros de la organización.

Tomando en cuenta la distinción sistema/entorno, esta distinción es copiada al interior del sistema organizacional, así surgen subsistemas en la organización, que se convierten en entorno unos de otros y se dificulta la posibilidad de coordinación. La diferenciación en la organización hace posible la división del trabajo, permite aprovechar las ventajas de la especialización, aprovechar los recursos disponibles, diferenciación de fines de acuerdo a cada subsistema que se identifica, entre otras.

Se puede destacar al trabajo especializado como una característica en organizaciones que se diferencian en subsistemas. A través de la especialización se logran especificar comportamientos de los miembros y orientarse a exigencias del entorno sobre productos específicos, así: “los miembros de las diferentes unidades se transforman, por consiguiente, en especialistas. Esto implica que adquieren una mirada particular. Se producen estilos de trabajo e – incluso – procesos mentales especializados.”⁸⁹ En virtud de esta situación, a medida que las organizaciones se diferencian al interior, se desarrollan roles especializados y departamentos formados por el criterio de especialización.

Sin embargo, la diferenciación de la organización en departamentos o subunidades, las mismas que pueden tener tareas disímiles, acarrea el problema de la integración, la pregunta pertinente entonces es: “Cómo conseguir que la fuerza centrífuga de la diferenciación no lleve al sistema organizacional a su desmembramiento, a su desintegración. Se hace, entonces, necesario el proceso de integración, que implica coordinación y control”.⁹⁰

Darío Rodríguez rescata algunos postulados de las teorías organizacionales clásicas, según las cuales las estructuras que adoptan las organizaciones pueden ser más orgánicas o más mecánicas, de acuerdo a cómo se inserten en su ambiente.

⁸⁹ *Ibíd.* Pág. 72

⁹⁰ *Ibíd.* Pág. 66

Una organización orgánica tiene pocas reglas y procedimientos, es descentralizada, tiene una división poco precisa (ambigua) del trabajo, el ámbito que controlan los ejecutivos es amplio y la coordinación es personalizada e informal. Una organización mecánica, por el contrario, es centralizada, cuenta con muchas reglas y procedimientos establecidos, su división del trabajo es precisa, el ámbito que controla cada ejecutivo y cada persona es estrecho y delimitado, y la coordinación se da en forma impersonal y altamente formalizada⁹¹

Aunque no existen organizaciones exclusivamente orgánicas o exclusivamente mecánicas, ambos tipos pueden combinarse de manera indistinta. Una organización orgánica tendrá mayores oportunidades de enfrentar un ambiente turbulento y cambiante, mayores serán sus capacidades de adaptabilidad; mientras un diseño mecánico podrá adecuarse más en un entorno estable y fácilmente predecible.

2.3 ENTORNO DE LOS MIEMBROS DE LA ORGANIZACIÓN

2.3.1 Acoplamiento persona-organización

La teoría de sistemas considera que los seres humanos son sistemas autopoieticos que se reproducen por medio de operaciones orgánicas y de la consciencia, existen fuera de la sociedad como parte de su entorno. En este sentido, la comunicación presupone la unidad de individuo y persona como una unidad capaz de llevar a cabo funciones: “Una persona puede ser tanto autor, cuanto destinatario y también tema de comunicación. El concepto indica la unidad de esta triplicidad (...) los tres componentes de toda comunicación, esto es dar-a-conocer, comprensión e información son reproducidos en la unidad concebida como persona”⁹²

Consecuentemente, “el individuo humano pertenece al entorno de la sociedad y, por consiguiente, también al ambiente de sus organizaciones”⁹³. El entorno de una organización está constituido también por sus miembros.

La relación de la organización con sus miembros no es, entonces, la de un sistema con sus elementos componentes, sino la de un sistema con su ambiente, con un ambiente especial con el que se encuentra en acoplamiento estructural: con su entorno interno. En efecto, respecto a sus miembros, la organización adopta decisiones referidas a comportamientos deseados, aceptables y los que son considerados no aceptables. Es decir la organización decide acerca de las condiciones

⁹¹ *Ibíd.* Pág. 76.

⁹² Luhmann, Niklas, *Organización y Decisión*, óp. cit. Pág. 119.

⁹³ *Ibíd* Pág. 117.

que los miembros deben cumplir para ser miembros y para mantener esta condición de pertenencia al sistema organizacional.⁹⁴

El acoplamiento de personas con la organización implica la existencia de sistemas de interacción en la organización. Los sistemas de interacción se caracterizan por la presencia física entre presentes que llevan a cabo la comunicación. La organización condiciona la pertenencia de sus miembros; para ingresar a una organización en calidad de miembro, una persona debe satisfacer las condiciones establecidas en el sistema organizacional, el sistema se limita mediante la distinción pertenencia/no pertenencia.

La membrecía se adquiere por decisión (en este caso típicamente por una combinación de autoselección y heteroselección), y puede perderse también por decisión – en este caso por renuncia o despido. Tampoco se refiere – como en las corporaciones medievales (ciudades, conventos, universidades, etc.)—a toda la persona, sino tan sólo a secciones de su comportamiento, solamente a un rol entre otros.⁹⁵

De esta, las organizaciones imponen criterios propios para la selección de personal, que debe cumplir no solo con estos criterios, sino también con los roles estipulados en sus puestos. La organización requiere y exige de una alta especificación de los comportamientos de sus miembros, a fin de que estos puedan tomar decisiones, ejecutarlas, comunicarlas y desarrollar las tareas que se les adjudican en los cargos.

No obstante, dado que el entorno, comprendido por los miembros y concretamente el mundo interior de los mismos, no se puede abarcar, “el sistema se sirve de la planificación orientada al futuro, bajo la forma de fines y medios, hoy crecientemente también en la expectativa de consecuencias laterales inesperadas”⁹⁶. Con el fin de reducir la incertidumbre, la organización cuenta con la estructura de puestos y roles.

A continuación describiremos las formas de personal/puestos/roles, así como carrera/jerarquía para comprender de mejor forma el acoplamiento estructural de la organización con sus miembros.

2.3.2 Personal/puestos

⁹⁴ Rodríguez, *Gestión Organizacional*, óp. Cit; Pag.103.

⁹⁵ Luhmann, *La Sociedad de la Sociedad*, óp. Cit; Pág. 657.

⁹⁶Luhmann, *Organización y Decisión*, óp. Cit; Pág. 126.

Parte de las premisas de decisión de la organización pertenecen al ámbito del uso del personal, se asignan personas a funciones o puestos de acuerdo a su aptitud para desempeñar tareas programadas en detalle. Tenemos así que:

En el sistema organizacional, los puestos sirven mucho más para producir consistencia en la relación de las premisas de decisión entre sí. En todo caso, deben ser coordinadas las premisas decisionales, los programas, el personal y las vías de comunicación. Al ser contratadas las personas, se les asigna una determinada tarea y esto requiere, al mismo tiempo, la designación a departamentos determinados y a niveles jerárquicos dados.⁹⁷

El puesto representa la dimensión de coordinación entre premisas, programas y vías de comunicación, se encuentra subordinado a una red de comunicaciones determinada, facilita tanto la toma de decisiones en niveles jerárquicos superiores, así su ejecución en niveles jerárquicos inferiores a través de la asignación de actividades. La jerarquía es uno de los medios por los cuales circula la información en circuitos “oficiales”.

El puesto permite que las tareas sean definidas como programas de decisión, y los programas permiten “materializar” las premisas decisionales; así se conocen las habilidades y requerimientos que se necesita del personal que debe ocupar determinados cargos o puestos. En suma, “el constructo de “puesto” simboliza que el intercambio de premisas decisionales es consistente con la mantención, con la autopoiesis del sistema.”⁹⁸

Los puestos se representan en montos de dinero, la estructura de puestos requiere de pagos salariales, por esta razón, las organizaciones dependen en gran medida de la economía monetaria. Este hecho confirma el acoplamiento de la organización con su entorno: las organizaciones requerirán de fuentes permanentes de financiamiento, sea que ellas generen estos recursos, o sea que busquen captar los mismos del ambiente mediante diferentes operaciones que pueden realizar, o de las prestaciones que brindan a otras organizaciones con las que interactúan.

Por otro lado, el personal, en tanto que constituye también una forma de premisas decisionales, debe como unidad de decisión representada en puestos absorber incertidumbre:

A nivel de la absorción de incertidumbre, las decisiones siempre son, en mayor o menor medida, atribuidas a personas y esto tanto por el propio decisor como por quienes tienen que tratar con sus

⁹⁷ *Ibíd.* Pág. 272.

⁹⁸ *Ibíd.* Pág. 271.

decisiones, sea porque las esperan, quieren influir sobre ellas, intentan explicarlas o desean estar mejor preparados para futuros casos de tratativas con quien decidió.⁹⁹

Se denota que la orientación a personas tiene un significado dentro de la organización, ya que al constructo “persona” es a quien se le atribuyen las decisiones, de esta forma: “Cuando se trata de decisiones, la paradoja se resuelve indicando al decisor. Entonces se debe distinguir el decisor, al cual se atribuye la decisión, de otros decisores. Y para esto es de ayuda la organización, ante todo mediante su diferenciación de puestos y competencias, pero también haciendo visible quién ha tomado la decisión y la ha comunicado.”¹⁰⁰

Se puede agregar para concluir, que el orden de puestos permite la construcción y deconstrucción de premisas de decisión que se coordinan entre sí, justamente a través de la estructura de puestos.

2.3.3 Carrera/jerarquía

La realización de una “carrera” puede ser concebida como una forma de integración del individuo en la sociedad moderna, de forma que “El único modo real de integración en una época realizada con organizaciones, es la carrera. Esto vale para los individuos en relación con la sociedad moderna, pero únicamente vale porque en esta sociedad existen organizaciones que contribuyen a la realización de carreras exitosas o fracasadas.”¹⁰¹

La realización de una carrera para los individuos es importante, no solamente al interior de una organización, sino que una vida sin carrera acarreará con seguridad la exclusión de la participación en sistemas funcionales. La carrera hace posible que los individuos aprovechen las contingencias decisionales de la organización y se inserten como miembros.

Ahora bien, habíamos afirmado que la carrera es una forma de integración del individuo en la sociedad, aunque no implica que el concepto se asimile como una forma de progresar y trepar socialmente. Si bien la carrera es una suerte de acumulación de capital, las utilidades a percibirse son inciertas, “existen carreras que conducen hacia abajo y hay carreras que alcanzan un punto

⁹⁹ *Ibíd.* Pág. 332.

¹⁰⁰ *Ibíd.* Pág. 179.

¹⁰¹ *Ibíd.* Pág. 129.

muerto – y acaso permiten disfrutarlo.”¹⁰² Este hecho demuestra que las carreras no siempre son ascendentes, por el contrario, están sujetas a contingencias, a la autoselección y heteroselección.

Autoselección significa que se debe comunicar una iniciativa propia – sea positiva (se muestra interés), sea negativa, el propio interés se hace eficaz para la carrera sólo comunicándolo. Heteroselección significa que el modo como transcurre la carrera, no depende solo de la autoselección. Concorre un factor externo – y prácticamente siempre, directa o indirectamente, una organización.¹⁰³

La heteroselección tiene que ver con las posiciones que pueden ser asignadas a los individuos y que son indicadores del éxito o fracaso con ellas alcanzados, se valoran las posiciones ya alcanzadas y se orienta también por la estructura de puestos en organizaciones. Aunque, la carrera no puede ser impuesta, quienes hacen carrera participan mediante la autoselección.

Las carreras no son fácilmente predecibles y operan en un espacio de incertidumbre, la integración dependiente de la carrera se enfrenta a una suma de contingencias y condiciones siempre imprevisibles. Por su parte, la organización se autoobserva a través de la posibilidad de facilitar o impedir la construcción de carreras, que producen una distribución de los individuos en roles y funciones y presuponen una institucionalización social del “hacer carrera”. Para concluir se puede afirmar que:

Las carreras son la forma que integra individuos y organizaciones, donde integra significa: limita recíprocamente. Cada puesto singular debe ser definido de tal manera, que pueda ser ocupado por diversas personas “adecuadas”. Desde la perspectiva de los puestos, todos los individuos tienen dobles. No es el puesto, entonces, sino únicamente la carrera la que da a las personas, y en consecuencia a los individuos que se presentan como personas, un perfil individual.¹⁰⁴

De otro lado, la existencia de puestos diferencialmente valorados da lugar a la jerarquía, ésta posibilita la construcción de canales de comunicación. A través de la jerarquía, el sistema debe ser capaz de ir atando decisiones en diferentes niveles de la organización. En esta medida, las jerarquías en la organización funcionan como forma de tratar con la incertidumbre generada con cada decisión. No se entiende a la jerarquía como indicador de superioridad, sino como mayor o menor posibilidad de tomar decisiones, así se establecen los conductos de comunicación que

¹⁰² *Ibíd.* Pág. 131.

¹⁰³ *Ibíd.* Pág. 131.

¹⁰⁴ *Ibíd.* Pág. 349.

vinculan decisiones con otras decisiones. Es de esta manera como se puede comprender a la jerarquía, como organización de vínculos comunicativos para la absorción de incertidumbre en el sistema.

2.3.4 Doble contingencia organizacional

El problema de la doble contingencia es un tema ampliamente tratado por N. Luhmann. Entendemos por contingencia “el ser-posible-también-de-otro-modo de lo existente y que puede ser definido a través de la negación de la imposibilidad y de la necesidad.”¹⁰⁵ Un hecho es contingente porque puede ser de otra manera.

La doble contingencia se erige sobre la base de la opacidad mutua de los sistemas psíquicos y sociales, los cuales son inalcanzables entre sí. Cada sistema psíquico sabe que el otro opera mediante criterios de elección alternos, o mediante la posibilidad de binariedad en las elecciones: “a cada sí de una propuesta se puede responder con un no, a la verdad con la mentira, a la paz con la guerra, al consenso con el disenso.”¹⁰⁶ La doble posibilidad nos conduce a pensar en la imposibilidad de la construcción social, plantea un gran desafío: ¿cómo sortear la contingencia y construir mundo?

Luhmann señala que a través del proceso de comunicación los sistemas psíquicos acoplados pueden observarse y aprender unos de otros, en el juego de la doble adecuación de alternativas radica el problema de la doble contingencia.

En este proceso de adecuación mutua tienen lugar no sólo los conocimientos que cada uno de los interactuantes tenga acerca del otro y de la situación, sino además las expectativas que tenga del comportamiento del otro y las expectativas acerca de las expectativas que el otro pueda tener acerca del comportamiento propio y también las expectativas acerca de las expectativas que el otro pueda tener acerca de las expectativas propias sobre el comportamiento del otro... este es el juego de la reflexión en la doble contingencia inherente al vivir en sociedad.¹⁰⁷

Si trasladamos este principio a la organización, entonces, las personas actúan como miembros de la organización y desempeñan un rol, aunque carguen de manera particular con sus propias expectativas, intereses y motivaciones. La organización exige de ellas comportamientos

¹⁰⁵ Luhmann, *Complejidad y Modernidad: de la unidad a la diferencia*, Trotta, Valladolid, 1998. Pág. 102.

¹⁰⁶ Torres Nafarrete, *op. cit*; Pág. 100.

¹⁰⁷ Rodríguez, *Gestión Organizacional*, óp. Cit; Pag. 90.

específicos. Por lo cual deberá existir un ajuste mutuo entre las exigencias organizacionales y los comportamientos individuales, pese a que ambos son contingentes: tanto las reglas organizacionales, así como las conductas de los miembros.

“De la coordinación, —del ajuste mutuo—entre las exigencias organizacionales y los comportamientos individuales emerge la organización efectiva, la que opera en el mundo.”¹⁰⁸ La organización debe procurar asegurar el comportamiento de sus miembros ya sea mediante la asignación de roles, definición de puestos, obligaciones impuestas en los contratos, el diseño organizacional, motivación económica, etc; considerando que los miembros pueden corresponder o no con los comportamientos por ella requeridos, o pueden hacerlo de modo parcial.

La organización es – tal como la sociedad misma y la interacción—una forma determinada de trato con la doble contingencia. Cada cual puede actuar de otra manera y corresponder o no a los deseos y a las expectativas – aunque no como miembro de una organización. Aquí se vincula mediante la entrada y corre el peligro de perder la membresía cuando se opone obstinadamente.¹⁰⁹

Hasta aquí, un panorama completo de cómo las estructuras organizacionales pueden adecuarse al entorno interno, no solo los miembros de la organización deben adaptarse a las condiciones establecidas en la organización, sino que ésta debe adaptarse a las demandas de los individuos y procesar la información que estos generan en forma de irritaciones.

Solo así, en la comprensión del acoplamiento del personal (que encarna premisas y programas decisionales a través de puestos y roles, a los que se asigna un punto en la red recursiva de comunicación de decisiones) con la organización (que engendra a través de la autopoiesis de decisiones las estructuras que la producen y reproducen), se pueden visibilizar los límites y posibilidades del sistema organizacional.

2.4 ENTORNO DE LA SOCIEDAD

2.4.1 Acoplamiento sociedad/organización

Las organizaciones constituyen un fenómeno característico de la sociedad moderna, aunque no son exclusivas de ella. Las organizaciones son un medio a través de cual los sistemas funcionales buscan soluciones a problemas de la sociedad. La relación de la organización con la sociedad

¹⁰⁸ *Ibíd.* Pág. 120.

¹⁰⁹ Luhmann, *La Sociedad de la Sociedad*, óp. Cit. Pág. 657.

implica una compleja adecuación de los conflictos sociales a las soluciones organizacionales, de manera que la organización trabaja con el esquema problema/solución de problema. Y, puesto que las respuestas generadas en los sistemas organizacionales no siempre son satisfactorias, se debe prestar atención a la diferencia existente en las racionalidades societal y organizacional. Así: “La racionalidad de una organización se ha de encontrar precisamente en el ajuste a un entorno que no opera racionalmente.”¹¹⁰

Sin embargo, “lo que es alcanzable como racionalidad para un sistema organizacional que comunica sobre la base operativa de las decisiones, no puede, por este solo motivo, pretender el título de racionalidad de la sociedad global.”¹¹¹ Así pues, la sociedad depende de la racionalidad organizativa, pero no puede identificarse con ella, porque las funciones de los subsistemas son amplias y complejas, y no pueden ser absorbidas en su totalidad por los sistemas organizacionales. De ahí que la sociedad moderna y sus sistemas funcionales especialicen organizaciones para dar cuenta de los problemas que encaran en su quehacer. El obstáculo que se presenta para lograr este fin consiste en que:

Las funciones no pueden ser delegadas por completo en organizaciones únicas, sino que estas funciones deben ser, antes, diferenciadas y especificadas – es decir, subdivididas—para que puedan ser asumidas por una organización. Es por la razón antedicha que este proceso de traspaso de la sociedad a sistemas organizacionales no se produce sin alteraciones ni en forma total. Los problemas de la sociedad – la educación, el hambre, las relaciones internacionales, por ejemplo—se transforman en tareas organizacionales, luego de haber sido suficientemente especificados y concretizados, pero pocas veces existe el tiempo suficiente para reflexionar sobre la relación existente entre el problema societal, su diagnóstico y su solución organizacional.¹¹²

La sociedad se sirve de organizaciones para resolver sus problemas, pero al costo de redefinirlos y especificarlos en términos comprensibles para la organización, o sea reduciendo su complejidad. Mientras que la organización considera a la sociedad como el entorno que la condiciona y limita. En esta doble observación, las organizaciones no son sino el resultado del aumento de complejidad de la sociedad misma.

¹¹⁰ Luhmann, *Organización y Decisión*, óp. cit. Pág. 511.

¹¹¹ *Ibíd.* Pág. 530.

¹¹² Rodríguez, *Gestión Organizacional*, óp. Cit, Pag. 27.

Si concebimos a la sociedad como el sistema de todas las comunicaciones posibles, entonces las organizaciones solo pueden existir al interior del sistema de la sociedad, por ende, las organizaciones siempre articulan intereses de la sociedad.

Por su parte, los sistemas funcionales mantienen relaciones circulares con las organizaciones, estas constituyen el único tipo de sistema social que tiene la posibilidad de comunicarse con sistemas de su entorno. Este hecho es posible gracias a la “organización de la organización”.

“Únicamente los sistemas organizacionales pueden actuar comunicativamente, no los sistemas funcionales. No hay comunicaciones “del” sistema político, que pudieran estar dirigidas “al” sistema económico, aunque hay decisiones de un gobierno, para mantener lugares de trabajo mediante subvenciones a las industrias que no pueden colocar sus productos en el mercado.”¹¹³

Esta proposición indica que no existe relación inmediata entre la ciencia y la política, entre la política y el derecho, si no es a través de los sistemas organizados que operan dentro de los sistemas funcionales. Muchas organizaciones orientan sus metas por las funciones de estos últimos. Existen, por ejemplo, organizaciones cumbre que expresan acoplamientos estructurales como los tribunales constitucionales, bancos centrales, entre otros.

Sin comunicación organizada la diferenciación funcional no podría realizarse. En este caso, los acoplamientos estructurales no son una función de las organizaciones, pero no serían posibles sin comunicación organizada. La comunicación organizada, sin embargo, no tiene la necesidad de concluir en el consenso, por el contrario se indica que:

En una sociedad repleta de organizaciones, las declaraciones de organizaciones particulares desencadenan, típicamente, contradecaraciones de otras organizaciones. Si se limitan las clases de religión en las escuelas, las iglesias están obligadas a tomar posición al respecto. Si la universidad requiere una conexión del transporte de la ciudad, la municipalidad reacciona con buenas palabras. La comunicación organizada opera en la sociedad, por así decir, como masa de conexión, la cual a su vez pone a todas las organizaciones bajo la presión de ocuparse de la comunicación externa, porque pueden hacerlo.¹¹⁴

Estas premisas significan que las organizaciones deben tratar en el entorno social con otras organizaciones, que a su vez les propician un margen de acción posible. Por ejemplo, las

¹¹³ Luhmann, *Organización y Decisión*, óp. cit. Pág. 461.

¹¹⁴ *Ibíd.* Pág. 448.

organizaciones necesitan dinero para el pago de sueldos, operan en el sistema económico, aunque no sean organizaciones económicas (como un banco o una empresa comercial); por tal motivo las organizaciones deben preocuparse constantemente del continuo flujo de dinero, pese a que su función no se encuentre en el sistema económico, sino en cualquier otro.

De la misma manera, para las organizaciones tratar con los condicionamientos que se les imponen de los sistemas funcionales es una labor que requiere de constante adecuación de las propias estructuras, observación del entorno, aprendizaje permanente y recreación de la complejidad en el sistema.

Por ejemplo, los condicionamientos de los sistemas como la política, el derecho, demandan en la organización de la provisión de suficiente poder o de capacidad legal para operar, Este fenómeno implica un reto: la organización se adapta a su entorno social (entiéndase en toda su amplitud: todas las comunicaciones posibles) o desaparece.

Si bien las turbulencias en el entorno de las organizaciones provienen de otras organizaciones, también existe la posibilidad de tejer relaciones inter-organizacionales para el beneficio recíproco y para dar una forma previsible a parte del entorno, o a la parte del entorno que las organizaciones consideran relevante.

En otras palabras: “se intenta condensar dependencias mutuas y convertirlas en “capital social” al que se puede recurrir cuando se modifica el resto incontrolable del entorno. En este suceso tienen un rol las relaciones personales, la confianza acreditada o la reputación en el entorno”.¹¹⁵ De esta forma, las organizaciones pueden reducir incertidumbre y tener un margen en el cual moverse de manera asegurada en el entorno.

A modo de conclusión, se puede decir que las organizaciones son sistemas autopoieticos de decisiones, cuya racionalidad consiste en la conexión recursiva de decisiones en constante adaptación a su entorno. Tienen el potencial de ofrecer respuestas especializadas a problemas globales que enfrenta la sociedad, aunque, y precisamente porque son sistemas altamente especializados, la complejidad de la sociedad siempre escapa y escapará a lo organizacionalmente comprensible, debido a que la sociedad no es una organización. De manera que:

¹¹⁵ *Ibíd.* Pág. 469.

La organización se caracteriza por ser un instrumento sumamente apropiado para enfrentar problemas específicos, con altos grados de racionalidad. No obstante, no toda la vida de una sociedad puede ser racionalizable intencionalmente y aunque la sociedad global parece marchar hacia una mayor eficiencia en la racionalidad sistémica y aunque las organizaciones puedan ser también planificadas, creadas y reformadas mediante una racionalidad instrumental, el nivel de la interacción cotidiana no se deja conducir dócilmente por racionalidades que le resultan ajenas y ofensivas.¹¹⁶

2.5 ORGANIZACIÓN: PROBLEMAS Y DESAFÍOS

2.5.1 Cambio organizacional: planificación y reforma

*Las organizaciones se encuentran obligadas a innovar, lo que implica mantener el control sobre las alternativas de cambio, sea a través de la planificación o mediante una capacidad de innovación que se desarrolla a través de decisiones oportunas. Si no hay capacidad de innovar, de reaccionar planificadamente a los cambios internos y externos, la organización perderá las oportunidades que se le ofrezcan y se encontrará sometida a un cambio inevitable y sin rumbo conocido.*¹¹⁷

La sociedad mundial cambia, tanto como sus organizaciones. El cambio en la organización se refiere a las estructuras del sistema. En las organizaciones, las estructuras toman la forma de premisas de decisión, tienen carácter regulador y son significativas para la toma de decisiones.

El cambio posibilita la evolución de los sistemas, puede suceder de manera espontánea o planificada, a las modificaciones estructurales “provocadas” se las llama “innovaciones” o “reformas”. A menudo se ha sobrevalorado la capacidad de las reformas para modificar estructuras o situaciones dadas, no solo en la organización, sino también a nivel societal.

Introducir una reforma en la organización significa poder mover la maquinaria organizacional en determinada dirección, para este fin se debe contar al menos con la capacidad de toma de decisiones, o, con influencia en el personal que ejecuta decisiones.

Las reformas tienen su origen en propuestas de cambio de las estructuras existentes. Parten de una realidad socialmente construida y observan dicha realidad con la ayuda de la distinción entre carencias y posibilidades de mejoramiento. Entonces lo que se somete a decisión es: cambio o no cambio (frecuentemente en más de un aspecto).¹¹⁸

¹¹⁶ Rodríguez, *Gestión Organizacional*, óp. Cit, Pag. 113.

¹¹⁷ Luhmann, Niklas, *Organización y decisión*. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo.

¹¹⁸ Luhmann, Niklas, *Organización y Decisión*, óp. cit. Pág. 384.

Con la intención de reforma se adoptan posiciones a favor y en contra, se generan oscilaciones entre ideas nuevas y viejas, se crean conflictos, ya que las intenciones de reforma entran en conflicto con otras, con aquellas que pretenden mantener el statu quo. Por lo tanto, la ejecución de reformas requiere actuar estratégicamente si se quiere conseguir introducir algún cambio significativo en la organización.

Además, si se desea llegar a estados provocados en la organización, se debe tener en cuenta que es un sistema autopoietico y estructuralmente determinado que se encuentra en acoplamiento estructural con su entorno. La determinación estructural sistémica significa que todos los cambios que la organización puede experimentar son cambios que se hacen posibles en la propia estructura de manera sucesiva, es decir dictaminados por el estado que sufre el sistema momento a momento.

Para comprender exactamente lo que significa la determinación estructural en un sistema, Darío Rodríguez da a conocer un ejemplo al respecto:

El determinismo estructural sólo significa que en la estructura de la nuez está determinado un número limitado de cambios posibles, algunos destructivos, otros no. Si – y sólo si—la nuez es sometida a ciertas perturbaciones, serán gatillados algunos cambios como, por ejemplo, que a la nuez le salga un brote. Tenemos entonces una nueva estructura, que – nuevamente—determina un dominio de cambios posibles y en la que si – y sólo si—son gatillados algunos cambios, tendremos que al brote le salen hojas, que crece raíz, etc. Así a lo largo de una historia de cambios estructurales determinados en la estructura, surgirá un nogal, en el que se podrá colgar un columpio. No se puede colgar un columpio de una nuez.¹¹⁹

Siendo así que, la organización cambia en la medida en que se generan transformaciones contempladas en la estructura del sistema organizacional. El cambio nunca se define por el agente externo perturbador, sino por el sistema en sus posibilidades estructuralmente determinadas. El sistema debe ver lo relevante para sí mismo y captar las oportunidades y amenazas que se ofrecen por el entorno.

Cada vez con mayor frecuencia, en las organizaciones las reformas se tratan de reacciones del sistema para lidiar con sus problemas y respuestas a la relación sistema/entorno. Los cambios, si se pretende inducirlos, deben guiarse por las estructuras sistémicas, por el estado histórico que

¹¹⁹ Rodríguez, *Gestión Organizacional*, óp. Cit, Pag. 221.

han alcanzado las organizaciones mediante sus operaciones. Aunque, dicho sea de paso, el cambio también surge de manera imperceptible, no planificada, así como espontánea. Ocurre como fenómeno normal en la vida de la organización y en su permanente intercambio de información con el entorno.

Este hecho tiene algunas implicaciones para el caso de la planificación en las organizaciones. “Llamaremos planificación a la decisión sobre premisas decisionales. Las decisiones de planificación también son decisiones, como todas las demás.”¹²⁰ La planificación se presenta como forma de autoorganización del sistema, es una forma de reducir incertidumbre sobre el futuro, o delinear un perfil de futuro definiendo las condiciones marco o referenciales que habiliten al sistema a decidir sobre premisas de decisión.

No obstante, la selección planificada de estructuras no siempre (o casi nunca) siguen el curso deseado, las intervenciones constantes sobre la planificación hacen perder de vista aquellos efectos planificados y no planificados. Finalmente es la propia evolución sistémica la que decide qué estructuras han de imponerse y qué es lo que ha de resultar de los esfuerzos de planificación.

En el sistema prevalece la evolución antes que la planificación, y, en general, “la evolución no es un proceso lineal y, por cierto, no es un proceso que tenga en vistas un buen final, un estado superior, también la decadencia de organizaciones acaece en la forma de evolución”¹²¹

Así se demuestra que el sistema se transforma muchas veces en la forma de evolución no planificable. En esta medida, se debe evaluar la posibilidad de introducción de cambios planificados en la evolución cuyo carácter no es planificado. “Los cambios planificados siempre se encuentran insertos en un proceso evolutivo, que los toma y, si se puede decir así, los deforma.”¹²²

En este sentido, la planificación es un componente de la evolución del sistema, no se debería juzgarla por el hecho de si alcanza o no sus metas, sino que un sistema que planifica debe autoobservar el proceso inserto en la evolución. En resumen:

El cambio puede ser planificado, con lo que se busca mantener una cierta capacidad de manejo, de control, de los procesos de transformación. Se puede utilizar la energía del cambio para conducir la organización hacia un destino deseado. Esta es la idea de planificación del cambio. Esta

¹²⁰ Luhmann, *Organización y Decisión*, óp. cit. Pág. 270.

¹²¹ *Ibíd.* Pág. 400.

¹²² *Ibíd.* Pág. 405.

planificación no implica la predeterminación rígida de un camino y una meta final, sino la capacidad de orientación de un proceso que debe ser realizada flexiblemente momento a momento.¹²³

2.5.2 Futuro y riesgo: metas organizacionales

La comprensión de la organización como orientada por la racionalidad de fines, tiene serias inconsistencias. Resulta difícil imaginar que un complejo de acciones y decisiones estén orientadas a un único fin. Si existe una racionalidad sistémica de la organización, es la autopoiesis de decisiones a partir de la complejidad que enfrenta el sistema en la relación con el entorno.

En la teoría de sistemas organizacionales, las metas y fines de la organización se observan como formas de absorber incertidumbre y de contar con un cálculo o valoración del futuro, el cual siempre aparecerá como incierto e intransparente, fuente inagotable de incertidumbre. Cada decisión que se toma en la organización implica un riesgo, y pone a disposición la contingencia en la elección de alternativas, en la elección de las distinciones que se perfilarán como “metas”.

En el origen de las metas se encuentra la diferencia entre un estado deseado y el estado actual del sistema organizacional. Se observa que las metas son un caso especial de diferencia. Apuntan hacia el futuro, hacia la diferencia – producida por una decisión—entre lograr o no alcanzar la meta. Así presentadas, las metas constituyen un modo de dar forma al futuro. El futuro es determinado por medio de la elección de la diferencia con la que es observado en el presente y permanece, al mismo tiempo, indeterminado, porque en esto queda abierto cuál de las caras de la diferencia y bajo qué condiciones se realizará en el presente futuro.¹²⁴

Las metas son decisiones que se toman en el presente, pero que se orientan al futuro, únicamente en el presente se puede modelar el futuro; por ende las metas constituyen dilemas trasladados al futuro para generar cadenas de decisiones, son momentos estructurantes en la memoria sistémica. “La meta es la diferencia por lograr entre lo que el presente promete y lo que se debe provocar. Niega el presente, además, porque no resulta de él, sino que se espera que resulte de una decisión que busque modificar el estado presente y su proyección futura”¹²⁵.

Así pues “Un caso límite de referencia temporal de la programación, actualmente muy considerado, es discutido bajo el concepto de riesgo. A diferencia del concepto de peligro, el

¹²³ *Ibíd.* Pág. 228.

¹²⁴ Luhmann, citado en Rodríguez, Darío, *Gestión Organizacional*, óp. Cit, Pág. 315.

¹²⁵ Rodríguez, *Gestión Organizacional*, óp. Cit; Pág. 321.

concepto de riesgo solo comprende las consecuencias de decisiones atribuibles a decisiones, vale decir, que no habrían ocurrido si no se hubiera tomado la decisión”.¹²⁶ Los riesgos existen y no se pueden controlar, emergen como el producto de alguna decisión que en el momento (presente) en el que se tomaba, desconocía los efectos futuros que podrían producirse con la introducción de la decisión.

Entonces, las metas permiten reducir complejidad interna y “en la representación de sus metas, el sistema tiene un mapa fuertemente simplificado de su entorno”¹²⁷. Si existen cambios en el entorno el sistema deberá reajustar sus metas, debe contar con capacidad de adaptación y modificabilidad.

¹²⁶ Luhmann, Organización y Decisión, óp. Cit; Pág.318.

¹²⁷ Rodríguez, Gestión Organizacional, óp. Cit; Pág. 321.

CAPÍTULO 3: INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA ECUADOR, DIAGNÓSTICO DE PROBLEMAS

3.1 Descripción General del IICA

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) forma parte del Sistema Interamericano y es una organización especializada en agricultura y bienestar rural que cuenta con experiencia en temas como el desarrollo rural territorial, agronegocios, sanidad agropecuaria, así como la cooperación técnica en tecnología para la agricultura. Su misión institucional es “Proveer cooperación técnica, innovación y conocimiento especializado para el desarrollo competitivo y sustentable de la agricultura de las Américas y el mejoramiento de la vida de los habitantes del campo en los países miembros”¹²⁸.

Cuenta con 34 países miembros y su sede central se encuentra en Costa Rica. Su principal mandante son los ministerios de agricultura. Se encuentra gobernado por la Junta Interamericana de Agricultura (JIA), que es el foro donde se reúnen los ministros de agricultura representantes de cada país.

La organización cuenta con un paradigma propio para la comprensión de los problemas que enfrenta la agricultura en el mundo actual. Estos se encuentran relacionados con la reducción de la pobreza y el mejoramiento de las condiciones de vida en los territorios rurales; por ello ha desarrollado herramientas sobre diversos temas como el desarrollo sustentable de la agricultura, agroenergía, agroturismo, agricultura orgánica, agroindustria rural, entre otras.

En esta dirección, el Instituto involucra entre sus actividades la cooperación técnica vinculada con la producción primaria, procesos de agregación de valor, encadenamientos productivos en el marco de un desarrollo social y ambientalmente sostenible. Es un reto significativo para el IICA contribuir con una agricultura sustentable e incluyente que maneje de manera adecuada los recursos naturales y que permita la inclusión de poblaciones rurales que se encuentran al margen de beneficios sociales.

Con este fin se propende a la creación de organizaciones campesinas, fortalecer la agricultura a pequeña escala y el empleo rural para reducir la pobreza en el campo. El Instituto, en calidad de organismo de cooperación, tiene una forma propia de describirse a sí mismo y mediante su

¹²⁸IICA, *Por una agricultura competitiva y sustentable para las Américas, Plan de Mediano Plazo 2010-2014*, Pág. 6.

paradigma se presenta frente a observadores externos y también frente a los miembros de la propia organización.

Así, el instituto debe proveer a los países de las herramientas suficientes para modernizarse y emprender los cambios requeridos que hagan posible enfrentar tales desafíos, y propender a la coordinación con entidades estatales, gobiernos locales, organizaciones de productores, etc. para que los países alcancen los siguientes objetivos estratégicos:

- a) Mejorar la productividad y la competitividad del sector agrícola a través de la innovación tecnológica y organizativa para aumentar la productividad.
- b) Potenciar la contribución de la agricultura al desarrollo de los territorios y al bienestar rural. Para lo cual se formulan políticas y estrategias que buscan coordinación interinstitucional de actores que tiene un papel protagónico en el desarrollo y bienestar rural.
- c) Mejorar la capacidad de la agricultura para mitigar y adaptarse al cambio climático y utilizar mejor los recursos naturales. Para ello se generan formas de producción que respeten el medioambiente en congruencia con el desarrollo agrícola.
- d) Mejorar la contribución de la agricultura a la seguridad alimentaria. Se busca fortalecer la agricultura familiar y la pequeña producción.¹²⁹

Sobre la base de estos objetivos se han contemplado diferentes programas institucionales. La oficina del IICA Ecuador cuenta con distintas áreas cooperación técnica. A continuación, una breve descripción sobre cada una de estas unidades y los convenios con el Estado que maneja cada una.

1.- Agronegocios y comercialización

El área de agronegocios busca apoyar la creación de emprendimientos agrícolas mediante el fortalecimiento de las capacidades organizativas de productores agrícolas para mejorar sus capacidades de competencia en el mercado. El programa pretende “desarrollar agronegocios competitivos e incluyentes por medio del aumento de capacidades organizativas que mejoren la gestión de los productores, contribuyendo de esta manera a mejorar la productividad y la competitividad del sector agrícola.”¹³⁰

Las líneas de acción del programa son: “a) vinculación de pequeños productores a los mercados, b) agregación de valor a la producción agropecuaria y retención en las zonas de

¹²⁹ *Ibíd.* Pág. 19.

¹³⁰ *Ibíd.* Pág. 27.

producción, c) modernización de mercados y sistemas de comercialización, iv) manejo y reducción de riesgos; y, d) prospección y gestión de innovación para los agronegocios.”¹³¹

Actualmente, el área de agronegocios y comercialización de la oficina del IICA en Ecuador se encuentra ejecutando convenios con entidades públicas, entre los que podemos mencionar:

-Ejecución del componente agroindustrial del Proyecto “Producción de aceite de piñón para el plan de generación eléctrica en Galápagos”, en el marco del convenio con el Ministerio de Electricidad y Energía Renovable MEER para la generación de electricidad en las islas mediante la producción de biocombustibles en la provincia de Manabí.

-Elaboración de estudios de prefactibilidad para el diseño, construcción y modelo de gestión de la nueva Central de Transferencia Agroindustrial de Ambato, en el marco del convenio con el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipio de Ambato.

-Ejecución del Proyecto de Fortalecimiento de capacidades técnicas de la Coordinación General de Políticas Públicas, Seguimiento y Evaluación del Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad MCPEC.

2.- Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de Alimentos

El área de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de Alimentos trabaja en problemas sanitarios relacionados con la producción pecuaria y vegetal, así como en inocuidad de alimentos. Su principal objetivo es apoyar a los países a “mejorar las condiciones para fomentar el comercio internacional agropecuario como factor de desarrollo, tomando en cuenta las medidas de carácter fito y zoonosanitario”¹³². Se incluyen buenas prácticas agrícolas, buenas prácticas pecuarias y buenas prácticas de manufactura.

Para llevar a cabo estas tareas trabaja con ministerios y entidades de gobierno como el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP), especialmente AGROCALIDAD (Agencia de Aseguramiento de la Calidad del Agro en Ecuador), INIAP (Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias), MIPRO (Ministerio de Industrias y Productividad) en temas como

¹³¹ *Ibíd.*

¹³² *Ibíd.* Pág. 27

buenas prácticas de manufactura, con el INEN (Instituto Ecuatoriano de Normalización) y OAE (Organismo de Acreditación Ecuatoriano). También trabaja con el Ministerio de Salud Pública para temas como inocuidad de alimentos, y el Ministerio de Relaciones Exteriores en lo referente a comercio exterior. Actualmente, el área maneja los siguientes proyectos:

- Fortalecimiento Institucional de AGROCALIDAD: en el que se llevan a cabo programas como la erradicación de fiebre aftosa con el fin de obtener el reconocimiento de OIE (Organismo Internacional para Exportación) específicamente para la exportación de carne bovina. También se trabaja con programas de emergencia sanitaria.

- Programa de control de contaminantes con AGROCALIDAD, que realiza un análisis de plaguicidas en productos de consumo interno como naranjilla, frutilla, uvilla, papa y leche. En una segunda fase se plantea el fortalecimiento de un laboratorio para análisis de productos pecuarios para controlar de contaminantes y que se haga posible la exportación de carne.

- Diseño de portal virtual con el objetivo de difundir temas de nutrición, alimentación sana, inocuidad de alimentos, etiquetado, etc.

- Apoyo permanente para el Codex Alimentarius, con respecto a la elaboración de normas internacionales de alimentos. Ecuador a través del IICA ha realizado una contribución en el manejo de cacao. Igualmente se brinda asesoría en control de plaguicidas, registro sanitario, entre otros.

3.- Innovación para la Productividad y Competitividad

Esta área busca desarrollar y promover acciones para la innovación tecnológica en actividades productivas del sector rural a través de distintas líneas de acción, como sistemas de innovación, biotecnología, agricultura orgánica, energías renovables, cooperación regional. El programa comprende todas las iniciativas para fomentar incrementos de productividad y mejorar la competitividad en la agricultura. Uno de los ejes principales tiene que ver con herramientas de transferencia tecnológica, extensión y capacitación. El área cuenta con los siguientes convenios y programas:

- Fondo Concursable FONCT: se abre cada año y consta de dos proyectos: el primero, que busca revalorizar conocimientos ancestrales y tecnologías campesinas para mitigación del cambio climático; en este proyecto participan diferentes países como Ecuador, Perú, Bolivia y Guatemala.

El segundo es sobre energías renovables en proyectos productivos y se ejecuta entre Venezuela, Colombia, Ecuador y Bolivia.

- Programas en el marco del convenio entre el Gobierno de Finlandia y el IICA: es un programa regional en el que participan Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, siendo este último país la sede del programa. La primera línea de trabajo consta de dos programas, el primero de “Manejo Forestal Sostenible en la Región Andina” y la segunda de “Alianza en Energía y Ambiente de la Región Andina”. Ambos se financian con recursos del Gobierno de Finlandia y actualmente en el Ecuador se ejecutan diez 10 proyectos piloto; siete corresponden a Energías Renovables y tres corresponden a Manejo Forestal Sostenible.

La segunda línea de trabajo desarrolla actividades para tener incidencia en el país sobre aspectos políticos y técnicos en cada uno de los temas de manejo forestal o energías renovables.

El área brinda cooperación en la región a partir de la entrega de información técnica adecuada sobre el tema de biotecnología y bioseguridad. Asimismo ofrece asesoría al Ministerio del Ambiente y Asamblea Nacional para la construcción de propuestas de ley sobre agrobiodiversidad y semillas para contribuir en los espacios de toma de decisión.

Además, está prevista la firma de convenios con el Ministerio de Electricidad y Energía Renovable para desarrollar una metodología con el fin de identificar actividades productivas potenciales con electricidad en comunidades rurales y urbano marginales; y otro con la hidroeléctrica Coca Codo Sinclair, para la gestión de cuencas hidrográficas del río Coca.

4.- Agricultura, Territorios y Bienestar Rural

El programa pretende gestionar instrumentos de políticas públicas que tengan impacto en territorios, procurando mejorar la agricultura y el desarrollo rural. Tiene dos grandes líneas de acción: la primera consiste en la promoción de instrumentos que permitan cambiar las condiciones de comunidades rurales. La segunda línea se enfoca en fortalecer las capacidades de los gobiernos provinciales o locales para incidir, a través de políticas públicas, en el desarrollo de los territorios rurales.

Trabaja en alianza con Gobiernos Autónomos Descentralizados en el marco de los procesos de descentralización, planificación territorial, fortalecimiento de capacidades de los diferentes niveles de gobierno, especialmente con Gobiernos Provinciales y también la gestión del conocimiento,

que permite la construcción de bienes públicos que contribuyen al desarrollo de los territorios rurales. Actualmente, se manejan algunos convenios con Gobiernos Autónomos Descentralizados:

- Convenio con el Ministerio de Agricultura para la conformación de un núcleo de estudios agrarios y desarrollo rural que comprende un conjunto de estudios especializados para actualizar políticas públicas de desarrollo rural.
- Convenio Gobierno Autónomo Descentralizado de Cotopaxi. Se construye la Agenda productiva provincial y el Plan provincial de riego.
- Convenio con el Gobierno Autónomo Descentralizado de Chimborazo para la construcción del Plan de desarrollo turístico de la provincia.
- Convenio con el Gobierno Autónomo Descentralizado de Bolívar para la construcción del Plan provincial de riego de Bolívar.
- Convenio con Gobierno Autónomo Descentralizado de Orellana para la construcción de la Agenda productiva provincial de Orellana.
- Convenio con el Gobierno Autónomo Descentralizado de Sucumbíos para el desarrollo de un plan de proyectos sectoriales agropecuarios.

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura brinda su cooperación técnica en el Ecuador a través del diseño de políticas públicas, fortalecimiento y modernización institucional, gestión de la agricultura y el bienestar rural, diseño e implementación de instrumentos y metodologías. Acompañamiento a entidades del Estado para fortalecer sus capacidades técnicas en las áreas del dominio del instituto.

3.2 Problemas relacionados con el entorno social de la organización

Teniendo en cuenta que toda organización es un sistema social de tipo propio, nos interesa identificar la relación existente entre la organización de nuestro caso de estudio, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, con el entorno societal. Se analiza su relación con el sistema político, puesto que hemos identificado que existe una relación de interdependencia y acoplamiento en la forma sistema/entorno.

Para esto es necesario caracterizar, a breves rasgos, los sucesos que han tenido lugar en el sistema político en los últimos años, entorno fluctuante que incide en el accionar propio de la organización, llámese de su autopoiesis.

3.2.1 Sistema político e historia del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA Ecuador

El Ecuador ha estado marcado por algunos modelos de desarrollo que han emergido de la mano de procesos políticos que han tenido lugar a lo largo de la historia reciente. Los paradigmas de modernización han variado en sintonía con el devenir político. Nos remitiremos a las últimas tendencias políticas que sustentaron dicho propósito de modernización.

De un lado tenemos la estrategia o modelo estructuralista de la CEPAL que planteó el modelo de desarrollo “hacia adentro” buscó fortalecer el mercado interno a partir de la industrialización y la modificación de la relación dependiente con el exterior. Así, se implementó el modelo ISI o de Industrialización de Sustitución de Importaciones para diversificar la producción interna, superar el progresivo deterioro de los términos de intercambio y ensanchar el mercado regional a través de la integración latinoamericana y un intervencionismo estatal importante¹³³.

No obstante, la condición de economía primario-exportadora no fue superada, por el contrario, pasó a ser dependiente de la renta petrolera. Además se mantuvo la dependencia de bienes de capital e insumos de alta tecnología, sumándose el desequilibrio en la balanza comercial que dejó como saldo el endeudamiento masivo y el estancamiento económico.

Las décadas de los 80 y 90 en Ecuador y América Latina se caracterizaron por la implementación del modelo neoliberal que significó el debilitamiento del sector público, la reducción del Estado a su mínima expresión y la aplicación de fuertes políticas de ajuste para reducir el déficit fiscal.

También se aplicó un paquete de medidas procedentes del Consenso de Washington que buscaba la reducción del gasto público, la privatización de empresas públicas, la liberalización de la economía y la apertura al mercado externo. En esta época adquirieron protagonismo algunos organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional, debido a la reducción del poder estatal.¹³⁴ De manera que:

Hubo un debilitamiento de la capacidad reguladora de los Estados y una retracción de las políticas sociales –como consecuencia de la generalización de los endeudamientos y de las cartas de

¹³³ Rodríguez, *Organizaciones para la modernización*, Op. Cit.

¹³⁴ Báez, René, *La Quimera de la Modernización en: Ecuador Pasado y Presente*, Quito, Libresa, 1998.

compromiso impuestas por el FMI—y se concretaron los procesos de privatización del patrimonio público y la apertura e internacionalización de las economías.¹³⁵

Este escenario fue la antesala de un período prolongado de inestabilidad política; advinieron gobiernos populistas y se sucedieron actos de corrupción que precedieron a revueltas sociales significativas. En el año de 1999, la crisis financiera provocó la incautación de depósitos bancarios y como consecuencia final, la dolarización de la economía ecuatoriana.

Se produjo una crisis institucional desde el período de 1996 al 2006, en el cual tuvieron lugar levantamientos sociales que concluyeron en derrocamiento de presidentes y gobiernos interinos debido a la pérdida de legitimidad de las instituciones que fundamentan la democracia, así como de las entidades del Estado cuyo rol se había minimizado décadas atrás.¹³⁶

A partir del 2006, tuvo lugar una transición política importante. “Correa obtuvo un enorme triunfo, lo que le permitió dirigir el proceso de construcción del posneoliberalismo en Ecuador; para ello convocó a la Asamblea Constituyente, que aprobó la nueva Constitución y una serie de otras medidas”¹³⁷.

La propuesta ha sido catalogada por el propio gobierno como una refundación del Estado en torno al fortalecimiento de la planificación y de reestructuración de la institucionalidad pública. Busca recuperar capacidades de rectoría y control estatal, así como la presencia del Estado en los territorios de la mano de procesos de descentralización, ajuste de la deuda social a través de la garantía de derechos fundamentales, transformación del sistema económico e inserción estratégica en el contexto global.

Estos lineamientos han significado trazar una distancia importante con organismos internacionales y de cooperación, en el marco de recuperación de la autonomía estatal y de la soberanía. Esto se hace evidente en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, en el que consta:

Más allá de la especificidad de la nueva arquitectura institucional, esta reforma ha implicado un ajuste en la comunidad de quienes toman las decisiones. Así, la tecnocracia neoconservadora, vinculada o proveniente del lobby bancario y empresarial, que comandó la reforma liberal de los años 90, se encuentra desplazada de la transmisión de decisiones en ámbitos neurálgicos de la

¹³⁵Sader, Emir, *El Nuevo Topo*, Siglo XXI editores, Buenos Aires, 2009. Pág. 67.

¹³⁶Argohty, Anderson, Encadenamiento productivo en el Ecuador, en: *Estudios industriales de la micro, pequeña y mediana empresa*. FLACSO-MIPRO, 2013. Pág. 175-244.

¹³⁷Sader, op. Cit. Pág. 174.

acción estatal. De igual modo para los organismos no gubernamentales, agencias internacionales y consultoras que promovieron “la nueva cuestión social”—, equidad, focalización de la política social, participación social, participación civil, etc. —, y que llegaron a capturar importantes márgenes de autonomía decisional en la determinación de la agenda pública de diversos sectores, ha resultado complejo conservar su influencia política previa.¹³⁸

En este contexto político institucional que bien podríamos llamar el “entorno político” de la organización, se abren distintas oportunidades y límites para el IICA. Ahora bien, en la historia institucional de la organización podemos visibilizar un recorrido que ha guardado coherencia y relación directa con los procesos políticos que le han dado márgenes de maniobra más amplios o más reducidos y han involucrado cambios organizacionales

Así, a finales de la década de los 80 e inicios del 90, en las cuales se implementaban políticas neoliberales, y en las cuales el poder del Estado, así como su presencia en la escena política se encontraba reducida, cobraron un rol importante los organismos no gubernamentales e internacionales y las agencias de cooperación.

Una muestra de este proceso político se manifiesta en la historia particular del IICA, que en dicha época manejaba grandes cantidades de recursos, alrededor de 10 a 12 millones de dólares provenientes del Banco Mundial, que en calidad de financista transfirió el monto al antiguo Ministerio de Bienestar Social; quien a su vez lo traspasó al IICA para la ejecución del Programa Nacional de Desarrollo Rural PRONADER. La organización contaba con alrededor de 500 funcionarios entre técnicos y consultores en todo el país.

De igual manera, la organización tenía financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo BID, que entregó recursos al MAGAP y se firmaron convenios con el IICA para la ejecución del Programa Sectorial que estaba destinado a fortalecimiento institucional. Este suceso da cuenta de la forma de intervención de agencias internacionales para el desarrollo y de las oportunidades que se abrían para la organización en este contexto, que se podría caracterizar por la ausencia del Estado.

Posteriormente, al finalizar estos proyectos, entrada la década de los 90, el IICA quedó considerablemente reducido, a pesar de que se dio lugar a un nuevo proyecto denominado SANIBANANO que estaba dirigido a apoyar las exportaciones de banano a través de la inspección

¹³⁸ Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. Pág. 53

fito-sanitaria de la fruta. Este tema adquirió relevancia en el marco de apertura del mercado y fomento de las exportaciones, medidas cobijadas bajo el régimen político de la década.

El instituto administraba recursos importantes, lo que permitió fortalecer a la organización, que realizaba actividades que las entidades públicas como el MAGAP no podían, por no contar con el contingente técnico para ejecutarlas. El tema de desarrollo rural adquirió fuerza durante la época.

No obstante, el proyecto pasó a manos del Estado y entonces advino nuevamente un período crítico para la organización que dejó de contar con recursos financieros para su mantenimiento. Sucesivamente, cuando finalizó SANIBANANO, entre el 2002 y el 2005, cobraron importancia temas de descentralización. Y a partir del 2005 en la organización empezó a despuntar el área de agronegocios, comercialización y políticas de la mano de procesos como la apertura comercial.

Del 2007 en adelante, en la historia más reciente, adviene una etapa de transición marcada por la coyuntura política de la emergencia del régimen de gobierno actual, en el cual se identifica una tendencia de rechazo a la cooperación internacional. Aunque al estar el proceso político en “despegue”, el Ministerio de Agricultura todavía recurría al IICA para confiarle recursos y ejecución de proyectos en el área forestal. Del 2008 al 2009 se manejaron aproximadamente de 8 a 9 millones de dólares.

En el período siguiente frente a la crisis de reducción de recursos, la estrategia del Instituto fue abrir espacios en los territorios con Gobiernos Autónomos Descentralizados frente a la planificación estatal, que comprendía procesos de ordenamiento territorial; donde el área de Territorios y Bienestar Rural tuvo un repunte. Esta situación permitió captar algunos recursos significativos para sacar a flote a la organización.

Actualmente, el IICA vuelve a atravesar una recaída, producto del cierre de convenios con el Ministerio de Agricultura, debido a relaciones tensas con la entidad gubernamental. La organización se mantiene con recursos de algunas iniciativas concretas como en el ámbito de energías renovables. Tal es el caso del Proyecto Piñón, y otras alternativas que se están abriendo en el área de Innovación en el manejo de recursos naturales. El presupuesto bordea el millón y medio de dólares, lo que demuestra un quiebre frente a etapas anteriores.

El estado “crítico” que atraviesa la Institución es producto de algunas aristas que se identifican como problemáticas en la relación siempre fluctuante del Instituto con el entorno político ya que

el Estado es el principal contribuyente. Esta relación que muestra puntos álgidos y etapas de mayor estabilidad afecta de manera directa a la situación financiera de la institución, que debe pugnar por recursos reducidos en un escenario en el que la cooperación técnica internacional no es valorada y frente a un proyecto político que promueve la autonomía del Estado para la ejecución de todos sus proyectos.

Una vez dadas a conocer estas etapas cíclicas en la organización, realizaremos un análisis sobre los conflictos que crea esta relación.

3.2.2 Problemas con el entorno político

Para abordar la relación existente entre la organización y el entorno político, hemos considerado necesario plantear dos preguntas. En primera instancia, ¿cuál es la relevancia del entorno político para el sistema organizacional, y por qué el Estado aparece como un elemento perturbador para la organización? A partir de esta pregunta se pueden establecer algunos elementos para la reflexión.

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura tiene al Estado como su principal contribuyente a través de convenios que mantiene con entidades como ministerios, instituciones adscritas a los ministerios y Gobiernos Provinciales. Una fuente menor de ingresos procede de un porcentaje que la sede central asigna a la oficina, este porcentaje es proporcional a los recursos que la institución pueda generar en el año, razón por la que la organización depende económicamente de los recursos que obtiene de los convenios que suscribe con entidades públicas.

La captación de recursos económicos depende de la relación que mantenga la organización con su entorno político. Como hemos analizado, la región latinoamericana puede ser definida como una sociedad concéntrica a causa de la forma particular que ha adoptado la diferenciación funcional. La forma de diferenciación de tipo concéntrico ha generado una diseminación extrapolítica del medio de comunicación 'poder' y ha permitido la injerencia del Estado como ente sobre el que gravita gran parte de la comunicación social. Así, bloquea el despliegue autónomo de otros sistemas funcionales y de algunos procesos a nivel sistémico, como por ejemplo de organizaciones.

En nuestro caso de estudio, la organización tiene una fuerte interferencia del sistema político que limita sus propias observaciones sistémicas y le impide alcanzar mayor grado de autonomía y libertad de acción. Eso debido a que el Estado ha monopolizado el “mercado de proyectos”¹³⁹ a través de los que brinda atención a diferentes demandas sociales, y a través de los cuales se da atención al problema del desarrollo rural. Canaliza a todos ellos por medio de las distintas carteras de Estado que prescindan de la ayuda de agentes externos como organismos de cooperación, consultoras, etc.

La monopolización del mercado de proyectos por parte del Estado surge debido a un proceso de fortalecimiento de las capacidades del sector público, profesionalización y especialización de la burocracia estatal, y una visión crítica sobre la cooperación técnica. Situación que reduce la oportunidad del IICA de prestar su cooperación en distintos temas. Por lo tanto, es cada vez más difícil captar recursos del Estado o que éste delegue la ejecución de proyectos a entidades no gubernamentales, incluyendo las organizaciones de cooperación técnica.

Como consecuencia, se reduce el margen de acción de la organización, se bloquea el despliegue de procesos autorreferenciales propios del sistema organizacional y se impide que alcance un grado de autonomía para accionar con independencia del sistema político. Tal como se puede apreciar en los ciclos históricos de la organización, los proyectos que ejecuta son “demandas del Estado”. Ahora que el Estado logra cooptar y ejecutar esos proyectos, entonces se disminuyen las posibilidades de intervención de la organización.

La organización por su parte no puede hacer frente a las tendencias del Estado a centralizar operaciones que antaño le correspondían como organismo de cooperación, razón por la cual el Estado parece como una perturbación importante a la autopoiesis de la organización. Así lo podemos corroborar en el siguiente enunciado:

Puesto que el despliegue de la autonomía propia es ante todo una responsabilidad de sistemas funcionales y sus actores colectivos acoplados, la generación de condiciones de autonomía es un problema descentralizado que recae sobre todo en organizaciones. Aquellas no gubernamentales adquieren una renovada importancia en ese contexto. Modelos como la ONG Hábitat en México, que entregan soluciones habitacionales a sectores de escasos recursos; la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza en Chile, o las organizaciones de asesoría técnica y financiamiento en el

¹³⁹ Sugerencia del director de la disertación Francisco Morales

área rural dispersas en toda Latinoamérica revelan la importancia de un sector intermedio entre Estado y mercado.¹⁴⁰

Por otro lado, el sistema político se encuentra fuertemente atravesado por redes de amistad, redes de favores, clientelares y de reciprocidad. Estos sistemas parasitarios actúan de forma adyacente a los sistemas funcionales y cortocircuitan las comunicaciones en los diferentes ámbitos sistémicos. Sin duda alguna, este es un elemento que complejiza la relación de la organización con el entorno político ya que la organización se ve irritada por este tipo de relaciones en las que se hace presente el medio “poder”.

El deterioro de estas redes de amistad en entidades estatales claves como el Ministerio de Agricultura restringe y bloquea las posibilidades de acción de la organización. Actualmente, el Ministerio de Agricultura cerró todos los convenios que mantenía con el IICA, a razón presumiblemente de un deterioro de las relaciones de amistad en los mandos medios: subsecretarios, coordinadores, directores, asesores, existe una presión política, legal y administrativa que mueven al MAGAP al cese de todos los convenios, situación que lleva a la organización a estar subordinada al sistema político, al medio “poder” y quienes lo detentan.

Ahora bien, es pertinente introducir la pregunta sobre ¿qué cambios ha introducido la organización? y ¿cómo responde desde su propia autopoiesis ante los cambios en el entorno político?

En este sentido, nos interesa volcar la mirada en el sistema organizacional y perfilar a breves rasgos las respuestas que ha generado desde sus estructuras. La organización ha dado respuestas insuficientes, si pensamos en los programas de decisión, que equivalen a los proyectos del IICA (programas de fines) se puede apreciar que a lo largo de los ciclos históricos, éstos han sido en su gran mayoría requerimientos del Estado, lo cual es coherente porque el IICA es un organismo de cooperación, se debe a los países a los que presta ayuda.

Sin embargo, hace falta la generación de proyectos propios; existen lineamientos e inclusive directrices claras desde la sede central a través del Plan de Mediano Plazo. Pero hace falta abrir espacios de trabajo de manera independiente del sistema político y sus exigencias; y consolidar una cartera ofertable de cooperación, funcionar no solo en respuesta a las demandas estatales

¹⁴⁰Mascareño, Aldo, Diferenciación y contingencia en América Latina, Universidad Alberto Hurtado, Chile, 2010, pág. 42.

sino construir una oferta para cooperar con otros actores como por ejemplo actores colectivos acoplados a los sistemas funcionales¹⁴¹, organizaciones de productores, otras entidades no gubernamentales, entre otras.

De igual forma, si se consideran los programas condicionales expresados en reglamentos internos y a través de la distribución del personal y puestos, éstos han permanecido iguales a pesar de los cambios que se han sucedido en el entorno político a lo largo del tiempo.

No obstante, a raíz de un momento crítico que experimenta la oficina IICA Ecuador debido a que la captación de recursos económicos se ha visto disminuida de manera considerable en el último año, el equipo técnico de la oficina estableció una estrategia no solamente para captar recursos, sino también para posicionar al IICA en el actual escenario político-institucional.

Así se emprendió una “Estrategia de mejoramiento institucional”, ese es un hecho que nos dice de una forma de autoobservarse, de pensarse y reestructurarse a partir de las propias observaciones y selecciones que la organización hace de su entorno. En esta estrategia se identifican cuatro ejes de trabajo que tienen como objetivo el posicionamiento político de la organización, estos consideran: a) Relaciones interpersonales, b) Mejoramiento de procesos técnicos y administrativos, c) Infraestructura, y d) Posicionamiento Institucional.

De esta forma, se han llevado a cabo talleres en los que se construye de manera conjunta la problemática como autoobservaciones de la organización, y al mismo tiempo, se plantean soluciones, se asignan responsables para las acciones a ejecutar y se da seguimiento a los compromisos adquiridos por el personal.

Se ha considerado que se deben modificar estructuras como la del personal y sus roles; se ha tratado de mejorar las vías de comunicación en la organización a través del tratamiento de la comunicación formal e informal (sistemas de interacción en nuestro caso) para ello se ha contratado un profesional que evalúe el clima laboral, etc.

Estas modificaciones estructurales permiten que la organización continúe con su operación de toma de decisiones. Da cuenta de un proceso autopoiético en el que el sistema organizacional responde a través de sus propias posibilidades estructurales.

¹⁴¹ *Ibíd.* Pág. 36.

3.2.3 Relaciones organización-organización: sede central

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura es un organismo internacional con oficinas en 34 países del continente. La sede central se encuentra en Costa Rica, y en ella se establecen los lineamientos generales de la organización a nivel hemisférico de acuerdo a lo establecido en el Plan de Mediano Plazo (PMP), que constituye el medio a través del cual se proponen las orientaciones para el ámbito de acción del Instituto y se define su estrategia operativa. El Plan de Mediano Plazo responde a mandatos políticos que tiene el IICA que son las resoluciones de los ministros de agricultura en el continente y un comité ejecutivo.

Sobre estos lineamientos las oficinas de cada país deben construir sus procesos de cooperación y elaborar a su vez una estrategia. Al final todos estos instrumentos deben aterrizar en el trabajo que se realiza en los territorios rurales.

La sede central del IICA cumple, en este sentido, algunas funciones. En primera instancia es el órgano de dirección central para cada país; en segundo lugar, proporciona recursos para el mantenimiento de las oficinas. Asimismo da las directrices a través de las cuales se pueden firmar o establecer convenios con las entidades estatales.

Esta función la desempeña mediante los Grupos de Apoyo a la Programación (GAP), que revisan que los instrumentos jurídicos como los convenios y sus anexos técnicos cumplan con las normas y procedimientos establecidos por el Instituto, y los analizan rigurosamente con el fin de evitar problemas posteriores, ya sean financieros, políticos o legales. Además, vigilan que se incluyan todas las cláusulas de privilegios e inmunidades del Instituto en su calidad de organismo internacional.

En este parámetro podemos enmarcar la relación organización-organización que mantiene la oficina del IICA Ecuador con la sede central. Como se puede ver, en este contexto la sede central puede devenir en entorno caótico, aunque también se entablan relaciones inter-organizacionales para el mutuo beneficio.

En lo concerniente a la firma de convenios, que es uno de los medios por los cuales se captan recursos externos, la relación puede resultar condicionante debido a varias razones. Una de ellas tiene que ver con la personería jurídica del IICA, que como organismo internacional goza de privilegios e inmunidades, que en ocasiones pueden convertirse en una barrera para las contrapartes de entidades del Estado que no están interesadas en establecer acuerdos en esas

condiciones. No obstante, el Instituto no puede, en modo alguno, renunciar a sus derechos adquiridos. Situación que puede convertirse en una traba en los procesos de negociación con entidades que buscan cooperación, ya que deben aceptar que en los instrumentos jurídicos como los convenios se impongan cláusulas desde la sede central.

Por otro lado, los proyectos se hacen siempre enmarcados en las líneas de acción que se trazan en el Plan de Mediano Plazo y de acuerdo a las normas y procedimientos técnicos que emite la sede. Esto puede resultar complejo, ya que todas las herramientas deben operativizarse y aterrizar a la realidad particular de cada país; de este conjunto de instrumentos de cooperación existen algunos que pueden aplicarse, otros en los que se encuentran mayores limitaciones para su aplicación. Cabe recalcar que esto debe “empatar” o acoplarse a las demandas específicas de los países, en ese margen (a veces amplio, o a veces reducido) de convergencia se deben construir los proyectos y convenios de cooperación.

Una vez encontrados estos puntos de convergencia, se debe volver a las figuras de la administración central para obtener la validación de que los procesos de cooperación son congruentes con las directrices de la sede IICA. Este proceso puede resultar complicado, sobre todo en función de las contrapartes, que son quienes aportan con los que la organización se sostiene.

Sin embargo, este es un proceso de filtrado en el marco de aprobación de proyectos de cooperación, a pesar de que se podría apelar a una mayor flexibilidad de parte de la sede en el momento de firma de convenios ya que cada vez son más reducidos los recursos que pueden estar disponibles, si se suma este factor, los márgenes para negociación y captación de recursos podrían verse afectados.

Por otra parte, la relación organización-organización tanto en el aspecto técnico como administrativo, se puede leer como relaciones colaborativas ya que se trabaja de la mano con especialistas internacionales que brindan su apoyo técnico, como es el caso de CAESPA (Centro de Análisis Estratégico para la Agricultura), instancia técnica que brinda su acompañamiento y asesoría en algunos procesos y convenios que se celebran.

Adicionalmente, la sede tiene conocimientos sobre distintas experiencias en desarrollo rural en diferentes países, las mismas que pone a disposición para el análisis en otros países que implementan programas o proyectos similares. Esto se convierte en una fortaleza para las oficinas

locales. En términos de nuestra teoría: “se intenta condensar dependencias mutuas y convertirlas en “capital social” al cual se puede recurrir cuando se modifica el resto incontrolable del entorno”¹⁴². En este aspecto, las relaciones personales cobran un rol muy importante, la confianza acreditada y relaciones de amistad, que se ponen en juego cuando se necesita recurrir a las herramientas disponibles en la “supra” organización.

La organización en red puede reducir la incertidumbre y otorgar mayor seguridad al interactuar con el entorno. De este modo podemos hablar de apoyo y beneficio recíproco ya que “los conocimientos e intuiciones requeridos para el funcionamiento de la red se originan muy abajo”¹⁴³, es decir que la sede necesita de sus oficinas en los países ya que aportan con la experiencia a nivel local, entonces se puede hablar de redes flexibles que estén en capacidad de adaptarse a condiciones imprevistas del entorno.

3.3 Problemas relacionados con miembros de la organización

3.3.1 Memoria personal y organizacional

La adaptación permanente del sistema organizacional a su entorno requiere del desarrollo de capacidades de aprendizaje a través de las cuales el sistema puede observarse a sí mismo mediante la distinción de temporalidades pasado/futuro. La tesis quiere decir que la organización puede mirarse de manera retrospectiva o prospectiva, y leer sus decisiones (operaciones básicas de todo sistema organizacional) en forma de éxitos o fracasos como construcciones internas al sistema. En este sentido, el aprendizaje de la organización se basa en la memoria del sistema que se puede condensar en la forma de “experiencia”.

Sin embargo, las posibilidades de crear una memoria propia de la organización son limitadas; dependen en gran medida de la disposición de experiencias individuales, valga decir de la memoria de los miembros de la organización, quienes cargan con un bagaje de recuerdos inscritos en sus carreras personales, adquiridos dentro de la organización o fuera de ella, pero que se ponen en juego “en” la organización. Este es el problema que se suscita en la organización que representa nuestro caso de estudio; nos remitiremos en este apartado a analizar las posibilidades de la organización de transformar las memorias personales en memoria organizacional con la cual

¹⁴² Luhmann, Organización y Decisión, Op. cit; Pág. 469.

¹⁴³ *Ibíd.* Pág. 470.

la organización pueda “capitalizar” experiencias, objetivarlas en documentos escritos, y, más allá de eso, crear mecanismos para transmitir el aprendizaje de unos miembros a otros.

La información generada en un sistema organizacional se condensa con el paso del tiempo, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, oficina Ecuador cuenta con 45 años de labor en el país; sin embargo, esta no es una condición suficiente para la construcción de una memoria propia del sistema, sino que, como se mencionó, depende en gran medida de los miembros, su memoria y carreras individuales y de la capacidad de la organización de crear para sí una memoria propia.

En cierta forma, los procesos de aprendizaje individuales dan cuenta de una historia institucional, al indagar sobre estos procesos se encontraron algunos hallazgos interesantes que se deben tomar en cuenta si la organización desea emprender procesos de desarrollo institucional.

En primera instancia, el aprendizaje de los miembros en la organización se produce de modo “autodidacta”, es decir los advenedizos cuentan con guías o pautas de aprendizaje. Sin embargo, según algunos de los miembros declaran, es algo que se construye “en el camino”, “en el día a día”, la dinámica de la organización obliga a “autoaprender” en qué consiste la cooperación técnica, cómo son los procesos, el trato y negociación con contrapartes, el manejo de un lenguaje técnico y político, las instituciones dónde se puede buscar recursos, la parte operativa de los proyectos, y demás actividades que se realizan en el día a día en la organización.

Existen manuales de procedimientos y normas, pero hay conocimientos y procedimientos que no están escritos en ningún lado, y que se logran aprender únicamente a través del recorrido individual en la organización. Por ejemplo, las actividades afines a cada área técnica en la que cada miembro de la organización se desempeña, el dominio o conocimiento del campo en el que se trabaja para “intuir” qué estrategias se pueden adoptar, cómo establecer las relaciones necesarias organización-a-organización (con otras instituciones del entorno) para obtener recursos.

Según los miembros del IICA este es un proceso “constante, complejo y diverso”. Un autoaprendizaje en el que ayudan los colegas, para ir paralelamente aprendiendo, construyendo conocimientos aunque también se cuenta con guías y tutores.”¹⁴⁴

Si bien es cierto que existen actividades y procedimientos que se pueden aprender a través de la transmisión de conocimientos y que inclusive constan en normas y reglamentos internos,

¹⁴⁴ Extracto de entrevista realizada al Ing. Julio Escobar, Especialista en Biotecnología del IICA.

coexiste otro conglomerado de actividades que se aprenden durante la ejecución de las labores cotidianas. Desde nuestra perspectiva éstas son “rutinas cognitivas”, que emergen con la praxis de toma de decisiones del sistema organizacional, mediante su operar. Este hecho lo podemos analizar desde la óptica de nuestra teoría de sistemas organizacionales.

El proceso de aprendizaje surge a través de la realización de carrera dentro de la organización, la realización de carreras de los miembros sucede mediante autoselecciones (es decir a través de iniciativas propias de los individuos), por ejemplo optar por pertenecer o no a una organización, y también por heteroselección (es el modo como transcurre la carrera, concurre un factor externo que es la organización), por ejemplo la organización asigna roles y funciones a lo largo de la carrera.

En el caso del IICA, el aprendizaje tiene una fuerte relación con el “hacer carrera”, se puede observar que los miembros ingresan y emprenden un proceso de formación en el que, por un lado, cuentan con “formadores” o personal con larga trayectoria que transmite los conocimientos, y también en gran medida a través del autoaprendizaje. Así, existen competencias internas que resultan del “ejercer” el cargo y a partir de la experiencia adquirida, esto puede facilitar la realización de una carrera en la organización.

Una segunda óptica a través de la cual pudiéramos analizarlo es cómo esas carreras o memorias individuales pueden ser traducidas en memoria organizacional. Nuestro autor N. Luhmann plantea algunas interrogantes que pueden ser trasladadas a nuestro caso de análisis:

¿Cómo se puede recordar las experiencias con los proyectos y hacerlas utilizables en otros proyectos?, ¿Cómo conseguir constantemente proyectos nuevos, para ocupar a los colaboradores, y en qué medida se debe reaccionar a la fluctuación de los proyectos con la fluctuación de los colaboradores? Los datos puros, que resultan de investigaciones hechas por encargo y que son suficientes para el informe final, no vuelven a ser analizados, porque los colaboradores deben ocuparse en otros proyectos.¹⁴⁵

A través de estas interrogantes, la organización podría visualizar de qué modo avanzar hacia la construcción de una memoria sistémica. Nuestro autor también señala que se podría hablar de

¹⁴⁵ Luhmann, *Organización y Decisión*, óp. cit. Pág. 317.

una “*cultura narrativa*” en la cual se compartan las experiencias adquiridas con los advenedizos, o el desarrollo de un sistema conceptual generalizado de análisis que permita extraer un plus valor de los proyectos y que se mantenga disponible para otros proyectos.

Es decir, se puede apelar, tal como algunos de los miembros del IICA señalan, a una “gestión del conocimiento institucional”, a través de la cual se fortalezcan los procesos de transmisión de conocimientos y herramientas necesarias entre los miembros de la organización para la construcción de una memoria colectiva, en nuestros términos: memoria sistémica.

En el caso del IICA, la construcción de esta memoria es relevante debido a que es un organismo que brinda cooperación técnica, una entidad especializada en agricultura que no entrega dinero, sino conocimientos, experiencia profesional. En este sentido, ha generado metodologías, estrategias, programas institucionales para la intervención en los distintos campos en lo que a desarrollo rural se refiere. Parte de ese conocimiento se encuentra sistematizado, otra parte no, y no es suficiente plasmarlo en documentos escritos, sino también difundirlo, incorporarlo y transmitirlo a las generaciones de “relevo”.

Solo así se puede hablar de construcción de identidad en el sistema; en el caso del IICA esa identidad estaría dada por su “*know how*”, la “capitalización” de conocimientos adquiridos a lo largo de su trayectoria institucional que se regeneran en el operar del sistema y que contribuyen a su mantenimiento, a su permanencia y adaptación.

3.3.2 Estructura de cargos/roles

El personal constituye una de las formas de premisas de decisión en la organización, es decir, muchas de las decisiones que se adoptan en la organización se atribuyen a decisores: personal que toma las decisiones o las ejecuta, para ello la organización asigna puestos y funciones para llevar a cabo tareas programadas en detalle.

En suma, la estructura de puestos y la ubicación del personal responde a la necesidad del sistema organizacional de generar decisiones en distintos niveles, ejecutarlas o coordinarlas, además de que permite abrir vías de comunicación formalmente establecidas. Los conductos regulares que la comunicación sigue se ciñen a una estructura jerárquica, sin entender a la jerarquía como indicador de superioridad, sino como mayor o menor posibilidad de tomar

decisiones, así se establecen canales de comunicación ya que la organización debe encargarse de “atar” decisiones en diferentes niveles.

A esta coordinación de decisiones o a esta actividad de “encadenar” decisiones en diferentes puestos podemos ubicarla en la praxis cotidiana del instituto, donde se desarrollan distintos procedimientos que van desde la firma de convenios (que se pueden leer como la adopción de decisiones que marcarán la pauta para otras decisiones), hasta la contratación de personal consultor externo, compra de materiales, o pago de salarios al personal, procedimientos que podríamos entenderlos como el operar autopoietico del sistema organizacional a través de decisiones.

Consecuentemente, los puestos permiten que funcione la red recursiva de decisiones que se suceden una tras otra en la organización. A través de los puestos se da lugar a una serie de procedimientos con que se hacen previsibles las acciones a seguir en determinadas circunstancias en la organización, muchas operaciones son desarrolladas diariamente en la organización y se presupone que son “obvias”, o que son procesos ya conocidos. Es justamente este conjunto de procedimientos los que consideramos un elemento problemático en nuestro caso de estudio.

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura está dividido en diferentes áreas, y distribuye su personal de la siguiente manera: Representación; Administración; Agronegocios y Comercialización; Agricultura, Territorios y Bienestar Rural, Sanidad Agropecuaria, Innovación para la Productividad, Comunicación e Información y Servicios Generales. Así, se pueden establecer distintas funciones y procedimientos que deben desempeñar los miembros de la organización, de acuerdo a la estructura y distribución del personal anteriormente descrito.

Al ser contratadas las personas, se les asigna un conjunto de tareas y se les designa a departamentos determinados, en los que tienen que llevar a cabo distintos procedimientos: comunicación externa, comunicación interna, procedimientos con respecto a instrumentos jurídicos como es el caso de la suscripción de convenios, seguimiento de normas para contratación y manejo de personal, normas de viajes y procedimientos para realización de los mismos, pagos al personal, pago de servicios, adquisición de bienes, tareas técnicas, entre otros. Muchos de estos procedimientos se los conoce o se los realiza con frecuencia, sin embargo no todo el personal los domina a cabalidad.

La institución cuenta con manuales de procedimientos administrativos, pese a ello se evidencia que existe falta de información sobre cómo aplicarlos correctamente. Parte del personal desconoce los procesos con los que debe relacionarse diariamente, es decir existen los “programas de decisión” o los instrumentos normativos: llámense estos reglamentos, normativas, pero no se encuentran difundidos entre el personal. En este sentido, es necesaria la difusión de los procesos y en caso de ser oportuno, un reajuste de los mismos en función de los problemas que presentan los instrumentos para adaptarse a la realidad de la organización.

Adicionalmente, la división del trabajo en ocasiones puede resultar conflictiva debido, especialmente, a que se traslapan tareas técnicas con tareas administrativas, lo que tiene incidencia en el rendimiento técnico y en la efectividad de la cooperación que se brinda a las contrapartes. De forma que existen procedimientos que pueden organizarse de mejor manera de acuerdo a las tareas de las distintas áreas de la organización y a las competencias correspondientes a los cargos.

Por otro lado, la programación de tareas para cada miembro no puede realizarse en detalle; no es necesario ni posible hacer una descripción exhaustiva de todas las actividades que a lo largo del ejercicio profesional se tendrán que realizar.

Muchas tareas no estarán estipuladas en los términos contractuales, sin embargo, es importante que los miembros tengan en cuenta que además del desempeño de un rol en la institución, deben considerar que se convierten en “gestores” de la cooperación para el desarrollo (tal como uno de los miembros declara). En ese sentido, es amplio el rango de actividades que tienen que desempeñar en la institución, lo que no significa que no sea plausible una mejor división de tareas entre técnicas, administrativas y logísticas y una mejor definición de procedimientos.

El personal también nos cuenta que hace falta unificación de criterios para la realización de procesos, o a su vez una capacitación base al iniciar en la institución para ejecutar algunos procedimientos con los que todos los miembros están relacionados en algún momento en su trabajo. Los procedimientos podrían mejorar si existiese un conocimiento de las tareas que corresponden a cada cargo o puesto, con el fin de poder sincronizar actividades y mejorar el desempeño en toda la estructura de personal de la organización.

Podemos concluir que la organización requiere y exige de una alta especificación de los comportamientos de sus miembros, a fin de que estos puedan tomar decisiones, ejecutarlas, comunicarlas y desarrollar las tareas que se les adjudican en los cargos. A este respecto, la organización debe encargarse de que exista un ajuste mutuo entre las exigencias organizacionales y los comportamientos individuales de acuerdo a roles.

3.3.4 Diferenciación del personal en áreas

Partiendo de nuestros postulados teóricos, un sistema organizacional recrea en su interior la diferencia sistema/entorno, es decir que dentro del sistema se crean subsistemas o subunidades que se convierten cada una en ambiente de las demás. A este proceso lo denominamos aquí diferenciación interna de la organización, mediante la cual se puede estructurar la división del trabajo y de tareas, así como el logro de fines de acuerdo a cada subsistema.

El primer elemento que salta a la vista es la forma cómo se relacionan los múltiples elementos del sistema entre sí. A esta multiplicidad de relaciones posibles entre los elementos sistémicos la llamamos *complejidad*, “una unidad es compleja en la medida en que posee varios elementos y los une mediante operaciones varias”¹⁴⁶. Recordemos, para fines de nuestro análisis lo que entendemos aquí por complejidad:

Quando se piensa sobre la complejidad, dos conceptos diferentes vienen a la mente. El primero se basa en la distinción entre elementos y relaciones. Si tenemos un sistema con un número creciente de elementos, cada vez se hace más difícil interrelacionar cada elemento con todos los otros. El número de relaciones posibles deviene demasiado grande con respecto a la capacidad de los elementos para establecer relaciones, toda operación del sistema que establece una relación tiene que elegir una entre muchas.¹⁴⁷

Por lo tanto, el sistema se ve enfrentado a la complejidad en la forma de relacionar sus diversos elementos entre sí. En este caso, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura cuenta con diversas áreas o “subsistemas”: Representación; Administración; Agronegocios; Agricultura, Territorios y Bienestar Rural; Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de Alimentos, Innovación para la Productividad y Competitividad, Comunicación e Información, Servicios

¹⁴⁶ Luhmann, *La Sociedad de la Sociedad*, op. cit; Pág. 102.

¹⁴⁷ Luhmann, *Complejidad y modernidad: de la unidad a la diferencia*, op.cit; Pág. 26.

Generales. Estas unidades establecen relaciones diversas entre sí, formas de interacción específicas que, en suma, conducen a un modo de integración particular en la organización.

Como hemos visto, cada área no puede relacionarse con todas las demás de la misma manera y en la misma intensidad, esa es la razón por la cual el sistema es complejo. Ahora bien, no por esto la diferenciación debe ser tomada como un obstáculo, sino que hace posible la división del trabajo, permite aprovechar las ventajas de la especialización, aprovechar los recursos disponibles, diferenciación de fines para el cumplimiento de metas organizacionales, etc. De existir un obstáculo, reside en los mecanismos que la organización este en capacidad de crear para asegurar la integración frente a la diversidad, a la diferenciación.

En nuestro análisis hemos decidido abordar o seleccionar dos aspectos con respecto a la diferenciación interna de la organización, que a nuestro modo de ver, resultan relevantes. La primera arista que tiene que ver con la relación del personal administrativo con el personal de las áreas técnicas y la segunda, con la interrelación del personal técnico o entre las distintas áreas técnicas.

En la medida en que la organización se diferencia se pueden llevar a cabo roles y funciones específicas. Así, en lo que concierne a la primera arista consideraremos dos grandes grupos de funciones: administrativas y de gestión que son todas aquellas orientadas a facilitar la ejecución de las funciones operacionales, se encargan directamente de la ejecución de proyectos y convenios.

El problema que se suscita es que no existe un conocimiento sobre el funcionamiento de los procesos administrativos por parte del personal técnico, lo que muchas veces obstaculiza los trámites porque no se conoce con exactitud cuál es el curso que sigue el proceso. También a la inversa, el personal administrativo no conoce al detalle el trabajo que realiza el personal técnico, sus necesidades, el trabajo en campo o fuera de la institución, la operación directa de actividades de los convenios, etc. Lo que dificulta la convergencia de ambas actividades cuya naturaleza es diferente, pero complementaria.

La interacción entre estos elementos podría mejorar si tuviese lugar el mutuo conocimiento de los procesos que intervienen en cada una de las actividades. Nuevamente el problema pasa por una definición o conocimiento de los procedimientos, así como por las vías de comunicación en la organización, es decir los canales regulares para comunicar decisiones.

Por otro lado, una forma que ha adoptado la diferenciación en la organización es a través del trabajo especializado, la ventaja de la especialización es que permite alcanzar altos niveles técnicos, así como orientarse a exigencias del entorno sobre productos específicos. Por ejemplo en nuestro caso, la elaboración de un Plan Provincial de Riego y un Plan de Agronegocios son productos técnicos especializados, lo que brinda mayores oportunidades al sistema para responder al entorno.

Sin embargo, la diferenciación de la organización conlleva al problema de la integración y una relativa ceguera con respecto al trabajo que realizan otras áreas. Esta es la situación que se presenta entre las áreas técnicas del IICA, ya que se detecta que existen relaciones medias, no consolidadas en la interacción entre áreas.

Hasta el momento han existido procesos en los cuales hay una interacción directa entre áreas, no se puede decir que no exista, sino que la integración es débil, surge cuando se presentan proyectos en los cuales interviene un área a la cabeza y recurre al apoyo técnico de otra para la ejecución de un componente del proyecto, o cuando un especialista o técnico presta ayuda a otras áreas que así lo requieran, etc. Sin embargo, no se ha trascendido estas formas de interacción mediante proyectos integrales en los que intervengan todas las unidades de manera conjunta.

Se debe tener en cuenta que el sistema organizacional es complejo, por ende las relaciones entre las diferentes unidades también lo son. La complejidad en cualquier sistema social, más aun en los sistemas organizacionales no se puede suprimir en modo alguno, es parte de la estructura del propio sistema.

CONCLUSIONES

Sistema organizacional y su entorno político

El IICA es una organización especializada en agricultura y bienestar rural, y en función de sus objetivos institucionales ha construido programas internos que permiten responder a problemas sociales relacionados con el desarrollo rural. Algunos de ellos tienen que ver con el mejoramiento de la calidad de vida de la población rural, la reducción de la pobreza, el desarrollo sustentable de la agricultura, la garantía de la seguridad alimentaria. Todos ellos son observaciones referidas a elementos propios del sistema organizacional.

Afrontar estos y otros problemas del agro requiere de un análisis organizacional que permita intervenir sobre estas realidades a partir de instrumentos, metodologías, proyectos, emprendimiento de procesos, etc. En suma, requiere de la intervención en la organización, que al interactuar con el entorno social, produce irritaciones mutuas.

Actualmente, la oficina IICA Ecuador atraviesa por un momento “crítico” en lo que respecta a su relación con el entorno social inmediato: el sistema político. De esta manera, al encontrar que esta relación es problemática quisimos plantear las preguntas: ¿Por qué el Estado aparece como una perturbación para la organización y ¿De qué modo la organización responde a su entorno, a partir de sus estructuras? Con respecto a este problema hemos contemplado al menos dos posibilidades:

a) El carácter concéntrico de la diferenciación funcional en América Latina ha limitado el despliegue de procesos autónomos a nivel de los sistemas funcionales, dado que el medio de comunicación del sistema político –entiéndase el poder– ha impedido que otros sistemas, entre ellos las organizaciones, tracen sus distinciones de acuerdo con sus propias lógicas operativas. Como consecuencia ocurre una “desdiferenciación”¹⁴⁸, fenómeno por el cual un sistema funcional interviene en las operaciones basales de otro. Se puede pensar que el Estado ha monopolizado el mercado de proyectos que antaño correspondían a la organización (IICA), Esta ha funcionado en atención a las demandas del Estado, sin consolidar procesos autopoéticos, que en este caso se pudieran traducirse en una oferta de cooperación técnica, proyectos de pre inversión, cartera de proyectos propios, etc.

¹⁴⁸Mascareño, Aldo, Diferenciación y contingencia en América Latina, Universidad Alberto Hurtado, Chile, 2010, pág. 27.

- b) El sistema organizacional es dependiente de las redes de amistad, redes de reciprocidad y de conocidos. Estos sistemas actúan de forma parasitaria y paralelamente a los sistemas funcionales. El deterioro de estas relaciones, en las que también se hace presente el medio “poder”, desemboca en una subordinación del sistema organizacional a su entorno político, aún más cuando de este procede la fuente principal de financiamiento.
- c) A partir de una “Estrategia de mejoramiento institucional”, la organización considera necesario modificar algunas estructuras para hacer frente a ciertas irritaciones procedentes del entorno: la forma como el sistema responde es una construcción sistémica.

De este modo, la cooperación puede no solamente responder a las demandas del gobierno, a lo que el gobierno necesita en el actual contexto con respecto a las políticas en el sector rural, sino también plantear una propuesta de cooperación a partir de sus posibilidades técnicas. La estrategia debe ser trazada desde el propio sistema organizacional, desde sus estructuras: su personal, sus programas de fines y condicionales, sus vías de comunicación, e inclusive desde su cultura organizacional. Algunos de estos elementos se han descrito en los capítulos precedentes.

Tal esfuerzo ya se está realizando a partir de la “Estrategia de mejoramiento institucional” que ha emprendido la oficina en el último tiempo. El proceso da cuenta de las capacidades de la organización para autoobservarse, autocriticarse y contemplar la posibilidad del cambio, es un primer paso para trazar un plan a largo plazo, claro ejemplo de que los sistemas organizacionales pueden modificar sus estructuras a través de la *autoorganización*.

El Instituto deberá definir y consolidar una oferta técnica propia para no depender únicamente de lo que los cooperados demanden. El IICA a través de sus herramientas, experiencia, y experticia tendrá que ofertar cooperación con propuestas integrales e ir abriéndose espacios con gobiernos locales, otras organizaciones, y con actores del sector rural, etc. Esto incluiría etapas de prospección o pre inversiones, consistentes en una indagación previa de qué es lo que se puede implementar, qué proyectos, cómo se los puede llevar a cabo y con quienes. De estos factores depende la respuesta efectiva que la organización pueda dar en el plano del desarrollo rural.

En este sentido, el IICA podría poner a disposición una cartera o un paquete de servicios de cooperación que las diferentes entidades puedan considerar y aplicar de acuerdo a sus realidades. De esta forma, el IICA atendería no únicamente a demandas inmediatas, que de acuerdo a su

historia institucional son y han sido su razón de ser, sino que también podría consolidarse como una entidad que se pueda reconocer en el sector público como ofertante de cooperación de alto nivel técnico y amplios conocimientos de la vida rural, que traerán como consecuencia inmediata un mejor posicionamiento de la institución e incremento de posibilidades para ofertar servicios de cooperación.

Relaciones organización-organización: sede central IICA

Las relaciones entre el IICA Ecuador y su sede central pueden ser descritas como no conflictivas y buenas en términos generales. Estas dependencias mutuas se convierten en una red que permite adaptarse de mejor manera a las necesidades de la cooperación, se echa mano de otras experiencias, se solicita ayuda especializada, se movilizan recursos técnicos siempre que merece la pena, se construye una relación de beneficio recíproco y se reduce la incertidumbre frente al entorno, ya que se cuenta con recursos que pueden activarse en el caso de que los recursos propios resulten insuficientes.

Valdría la pena estrechar lazos y tratar de mejorar aún más la relación existente con la sede central, dado que existen procesos que podrían generar ruido, como sucede con la firma de convenios, se podría apelar a una mayor flexibilidad en su gestión. Por ejemplo el levantamiento de fondos se ha complejizado y podría complejizarse más aún de no existir flexibilidad por parte del IICA en la sede central para adecuar ciertas políticas a las realidades nacionales. También se requiere un mayor conocimiento de la labor que desempeña la sede; pues se podrían aprovechar los recursos de mejor manera de existir conocimiento de las herramientas con las que cuenta la sede, de las cuales los consultores y técnicos pueden valerse en su trabajo cotidiano.

Constituirse como un organismo internacional siempre representará una gran fortaleza, ya que se pueden conocer otras experiencias en políticas públicas, comercialización y desarrollo territorial que se han llevado a cabo en otros lugares. Además se puede medir cuáles de esas estrategias funcionaron mejor y cuáles requieren de un ajuste y, de acuerdo con estos resultados ofrecer al país instrumentos técnicos probados y más eficaces.

Memoria del sistema y gestión del conocimiento

En calidad de organismo de cooperación, el IICA en cada uno de los convenios que suscribe no entrega recursos monetarios, sino en especie: su cooperación es técnica, entrega conocimientos,

metodologías, técnicas, experiencia profesional, experticia o dominio de áreas temáticas, cuenta con un respaldo de más de cuarenta años en el país y alrededor de 75 en el continente. Gran parte de esta experiencia institucional ha logrado capitalizarse. Otra parte subyace como parte de la cultura organizacional, como parte de aquel sustrato inmaterial que se despliega en el día a día en las labores operativas en cada proyecto, en sus intervenciones en campo, en las distintas esferas en las que se pone en movimiento todo su aparataje teórico-conceptual y metodológico, todo su “know how”, como muchos de los miembros de la organización lo conciben.

Se podría afirmar que en estos rasgos reside la identidad del sistema, parte importante de su cultura organizacional y parte del capital que la Institución ha logrado sumar a través de una larga trayectoria. Como producto de esta trayectoria, la organización ha aprendido del trato con su entorno, y ha desarrollado capacidades para observar y negociar.

En virtud del análisis precedente, es imprescindible que la institución dé lugar a la gestión del conocimiento, que desde nuestra perspectiva teórica, se considera el desarrollo de una “cultura narrativa”. Tal proceso permitirá que los colegas y colaboradores, miembros de la organización compartan sus experiencias entre sí y con los nuevos. Existen conocimientos que pueden ser transmitidos entre los miembros. Así se ha procedido de manera efectiva, especialmente en el caso de quienes han hecho “carrera” dentro de la organización. Pero también existen actividades que se aprenden en la práctica, “se aprenden haciendo”. Por esta razón sería importante generar espacios de encuentro dónde se puedan compartir las experiencias generadas, producir documentos, o construir sistemas conceptuales y metodológicos que se constituyan en parte de la “memoria sistémica”.

Así mismo, la organización debe poder convertir la memoria personal de sus miembros en institucional, de lo contrario la rotación de personal resultaría una amenaza para la organización. En consecuencia, la organización debe preparar o capacitar a sus miembros para que cualquiera de ellos pueda desempeñar las funciones de otro. Como alguno de los miembros señala, se necesita que “alguien que tome la posta”. Solo de esta manera, y a través de la enseñanza y aprendizaje en conjunto se puede emprender un proceso de construcción de memoria sistémica. Tal dinámica es importante para que la organización genere decisiones a partir de un pasado conocido y determinado; pero no por eso determinante, de modo que pueda proyectarse en el futuro, que siempre se abre en un horizonte de múltiples posibilidades.

Cambio y cultura organizacional

Tal como se ha podido descubrir en la historia institucional del IICA, la organización ha atravesado por cambios cíclicos, que incluyen periodos de estabilidad y otros periodos críticos. Estos ciclos no van a cesar, de manera que institución debe estar organizada para el cambio constante.

La organización debe estar en capacidad de dirigir su proceso de planificación, que debe ser flexible, y sobre todo marcha de acuerdo a las estructuras sistémicas.

Según nuestras lecturas realizadas sabemos que los cambios en las organizaciones, si se desean introducir: deben tomar en cuenta al menos dos dimensiones. La primera es a nivel estructural: si se trata de modificaciones en reglas, procesos, procedimientos, etc, ellas deben surgir de la mano de un cambio en comportamientos y roles que asumen los miembros de la organización, a esta readecuación entre ambas partes la llamamos doble contingencia organizacional.

Todo cambio es gradual, el desarrollo organizacional es un proceso de generación de alternativas, de planteamiento y resolución de problemas, que conducen a la toma de decisiones que reorienten la acción de la Institución.

La cultura organizacional en el contexto del cambio también merece ser analizada, esta puede ser entendida como un producto de la historia y el recorrido de la organización, se compone de creencias, valores, comportamientos que aparecen como incuestionables, es una especie de patrimonio de la organización expresado a través de su experiencia acumulada y que se transmite de manera consciente o inconsciente entre los miembros de la organización.

Cambiar la cultura organizacional significa desprenderse de un conjunto de referentes con los que la organización cuenta para abordar sus problemas, por lo cual no se puede transformar de un día para el otro, además la cultura de la organización puede contener valores que no son homogéneos entre sí, en una misma organización pueden coexistir y convivir valores diferenciados que se manifiestan de forma diversa. Indagar y realizar investigaciones a profundidad sobre los elementos que componen la cultura organizacional del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura es una tarea primordial para poder reconocer los elementos que pueden ser generadores de integración, o si se quiere de un “espíritu de cuerpo” en la Institución.

Manejo del personal y procedimientos

Encontramos que una de las dificultades de la Institución reside en el desconocimiento de los procedimientos o en la forma de división del trabajo, en cómo se realizan los procedimientos. Existe ciertamente una cantidad de tareas que podrían estar mejor distribuidas. Esto pasa en primer lugar por el conocimiento de los procesos, existen manuales, reglamentos, sin embargo los procesos se retrasan porque parte del personal desconoce los flujos que debe seguir la información, ese es un problema sobre las vías de comunicación en la organización, haría falta unificar los conocimientos con respecto a los procesos, ya que esto facilitaría gran cantidad de tareas para técnicos y personal administrativo, que es donde se registra el inconveniente.

Por otro lado, el personal podría atravesar por procesos de capacitación con respecto a su rama de trabajo y a un “piso”, una base de conocimientos generales con los que debe contar para ejercer sus actividades en el día a día. Se ha identificado que existe desactualización del personal, los procesos de capacitación donde se pone en juego la creatividad y se abren espacios para crear podrían resultar fructíferos en la dirección de la estrategia de mejoramiento institucional a la que apuntala hoy por hoy el Instituto.

El mejoramiento de los procesos también requiere del conocimiento de las tareas técnicas y administrativas. El personal desconoce que realiza cada uno de estos grupos, por lo cual no puede saber cómo contribuir o agilizar el trabajo. Se recomienda partir de una base, encuentros o reuniones para conocer que es el IICA, que es lo que lo compone, qué labor desempeña cada área, (estructura del personal) para de esta manera contribuir a la labor que el resto realiza, o al menos para conocer la Institución en la que se labora.

Integración y Diferenciación

La estructura de la organización está construida a partir de la base del trabajo especializado, el cual permite obtener grandes ventajas como alcanzar elevados niveles técnicos y productos especializados, sin embargo la especialización o la división en “subsistemas” organizacionales puede dificultar la integración.

Anteriormente, las divisiones eran muy marcadas y actualmente hay espacios en los que existe mayor interacción entre las distintas unidades, pero no llega a ser una integración como tal. Es una intervención a través de convenios en los cuales participan las diversas áreas. Los ejercicios de

encuentro han sido limitados debido, tal vez, a espacios de poder que se han llegado a consolidar con el tiempo y en los que podría resultar difícil ceder.

Sin embargo, actualmente la estrategia de mejoramiento institucional es una estrategia “oficina”, no involucra únicamente al área técnica, o exclusivamente al área administrativa, sino que es una estrategia conjunta en la que se están definiendo acciones y equipos de trabajo que buscan abrir nuevos espacios de interacción.

A nivel técnico es importante diseñar procesos integrales, no se debe perder de vista que los problemas del agro que se intentan abordar poseen a menudo más de una arista, requieren de la intervención de visiones holísticas, plurales, alternativas diversas. La productividad en el agro, por ejemplo, pasa por un problema de comercialización, calidad de los alimentos producidos, sistemas de transferencia de tecnología que empujen la producción, instrumentos de políticas que apoyen estos procesos a través de la “vocación” productiva del territorio. Esto constituye un ejemplo sobre la “complejidad”, que nos dice que el mundo requiere de la apuesta por varias miradas, varias perspectivas y por ende, intervenciones conjuntas.

Una gran fortaleza de la Institución reside justamente en los diferentes abordajes y miradas que existen en su interior, permiten que los distintos subsistemas de la organización puedan generar soluciones diferentes para un problema dado. Estos deben ser tratados de manera simétrica y en permanente diálogo para la generación de decisiones.

Autopoiesis y observación sistémica

El IICA ha puesto en marcha el diseño de una estrategia de mejoramiento institucional y que, desde nuestro punto de vista, no hace sino confirmar que la “autopoiesis” no es únicamente un constructo teórico, sino una forma que tiene correlato en el mundo real. Se trata de una forma que tiene el IICA de observarse en el tiempo, de autocriticarse y de buscar, en sus propias estructuras (personal, cultura organizacional, decisiones, etc), la manera para interactuar con su entorno, para reinventarse, reconstituirse y dar lugar a formas de cooperación a partir de sus observaciones y su propia necesidad de cambio.

No queda sino afirmar que si algo deja como legado la teoría de N. Luhmann es que no vivimos en el mejor de los mundos posibles, pero si en un mundo pleno de posibilidades.

BIBLIOGRAFÍA

- Argohty, Anderson. (2013). Encadenamiento productivo del sector textil en el Ecuador. En Jácome, Hugo. y King, Katuska. (2013). *Estudios industriales de la micro, pequeña y mediana empresa*. (pp. 175-248). Quito, Ecuador: FLACSO-MIPRO.
- Báez, René. (1998). La Quimera de la Modernización. En *Ecuador Pasado y Presente*. Quito, Ecuador: Libresa.
- Berger, Peter. y Luckmann, Thomas. (2011). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu.
- Corsi, Giancarlo. Esposito, Elena. y Baraldi, Claudio. (1995). *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*. D.F. , México: Universidad Iberoamericana.
- Cathalifaud, Marcelo. (2006). Lineamientos para un programa sociopoético de investigación. En Farías, Ignacio. y Ossandón, José. (2006). *Observando Sistemas. Nuevas aplicaciones y usos de la teoría de N. Luhmann*. (pp. 219-240). Santiago de Chile, Chile: Ril Editores.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (1999). *IICA Ecuador ¿Quiénes somos? ¿Qué hacemos? ¿Cómo operamos?* Quito, Ecuador: IICA.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (2010). *Plan de Mediano Plazo 2010-2014: por una agricultura competitiva y sustentable para las Américas*. San José, Costa Rica: IICA.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (2010). *Estrategia de Cooperación técnica del IICA, Ecuador*. Quito, Ecuador: IICA Ecuador.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (2011). *Plan Estratégico 2010-2020*. San José, Costa Rica: IICA

- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (2012). *70 Años de historia*. D.F. , México: IICA.
- Izuzquiza, Ignacio. (2008). *La Sociedad sin hombres: Niklas Luhmann o la teoría como escándalo*. Barcelona, España: Anthropos Editorial
- Luhmann, Niklas. (1995). *Poder*. Santiago de Chile, Chile: Universidad Iberoamericana, Anthropos Editorial
- Luhmann, Niklas. (1997). *Teoría Política en el Estado de Bienestar*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Luhmann, Niklas. (1998). *Complejidad y Modernidad: de la unidad a la diferencia*. Madrid, España: Editorial Trotta.
- Luhmann, Niklas. (2007). *La Sociedad de la Sociedad*. D.F., México: Universidad Iberoamericana, Editorial Herder.
- Luhmann, Niklas. (2008). *El amor como pasión*. Barcelona, España: Ediciones Península.
- Luhmann, Niklas. (2011). *Organización y Decisión*, D.F., México: Universidad Iberoamericana, Editorial Herder.
- Mascareño, Aldo. y Chernilo, Daniel. (2011). Obstáculos y perspectivas de la sociología latinoamericana: universalismo normativo y diferenciación funcional". En Estrada, M. y Millán, R. (2011). *La teoría de los sistemas sociales de Niklas Luhmann a prueba: horizontes de aplicación en la investigación social en América Latina*. D.F., México: Colegio de México.
- Mascareño, Aldo. (2010). *Diferenciación y contingencia en América Latina*. Santiago de Chile, Chile: Universidad Alberto Hurtado.
- Mascareño, Aldo. (2011). *Teoría de sistemas de América Latina. Conceptos fundamentales para la descripción de una diferenciación funcional concéntrica*. Santiago de Chile, Chile: Universidad Alberto Hurtado.
- Morales, Francisco. (2012). *Ciencia, conocimiento y sistemas autorreferenciales: la propuesta Epistemológica de Niklas Luhmann*. Quito, Ecuador: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*. Quito, Ecuador: SENPLADES.

Rodriguez, Dario. (2004). *Organizaciones para la modernización*. D.F., México: Universidad Iberoamerica.

Rodríguez, Darío. (2011). *Gestión organizacional*. Santiago de Chile, Chile: Universidad Católica de Chile.

Sader, Emir. (2009). *El Nuevo Topo, los caminos de la izquierda latinoamericana*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI editores.

Torres, Javier. (2004). *Luhmann: la política como sistema*. D.F., México: Fondo de Cultura Económica.

ANEXOS

ANEXO I

TRANSCRIPCIÓN DE ENTREVISTAS REALIZADAS A PERSONAL DEL IICA ECUADOR

Fecha: 13 de Enero de 2014

Entrevistado (M): Margarita Baquero, Especialista en Agronegocios y Comercialización

Entrevistador (E): Andrea Almeida

E: Primero me gustaría que me hable del área de agronegocios, en qué consiste y los convenios que maneja actualmente.

M: El área de comercio y agronegocios técnicamente dentro del IICA tiene su gerencia en la oficina de Miami, consta de técnicos locales en los países y técnicos internacionales que por el momento están en la oficina de Miami. Tiene cuatro líneas estratégicas, la primera tiene que ver con la vinculación de los productores en los mercados, incluidos los productores de pequeña escala, la segunda tiene que ver con la agregación de valor a la producción agropecuaria y retención del mismo en las zonas de producción, el tercero tiene que ver con la modernización de mercados y sistemas de comercialización y el cuarto manejo y reducción de riesgos y hay una quinta línea que tiene que ver con prospección y gestión de innovación para los agronegocios; sin embargo nosotros trabajamos en las cuatro primeras líneas que te comenté.

Aquí en el Ecuador el área de agronegocios tiene un especialista local y el especialista tiene la potestad de contratar consultores senior o junior dependiendo de los proyectos que se ejecute y actualmente el área de agronegocios y comercialización está trabajando con tres convenios: uno que es con el Ministerio de Electricidad y Energía Renovable para la ejecución del Proyecto Piñón para Galápagos que como tú ya sabes... el otro es con el Gobierno Autónomo Descentralizado de Ambato que se acabó en Diciembre pero se acaba de firmar su segunda parte que tiene que ver con el desarrollo de Estudios definitivos para implementar la nueva Central de Transferencia Agroindustrial, el nuevo Mercado Mayorista de Ambato y un tercer convenio que es con el Ministerio de Coordinación de la Producción Empleo y Competitividad que es para fortalecer las capacidades técnicas de la Coordinación de Políticas Públicas.

E: ¿Cuál le parece que es el problema que se suscita con las entidades del Estado de las que provienen los recursos económicos?

Es una situación actual que estamos atravesando que tiene que ver con una especialización y una mejora en el Estado, lo cual también es bueno para el país, en el Estado ahora contamos con gente cada vez más joven y más preparada lista para enfrentar los retos que impone el cambio de paradigma, y cada vez menos el Estado requiere de Instituciones externas que le ayuden a ejecutar su Plan Nacional del Buen Vivir, entonces por ese lado cada vez menos necesitan el apoyo

y por lo tanto es más difícil el poder prestar cooperación; sin embargo hay algunos temas muy muy técnicos que todavía no son del dominio del sector público y que son los temas en los que seguimos trabajando y cooperando, además hay una disposición desde el ejecutivo de no trabajar con terceros la ejecución de los proyectos del Estado, porque se supone que para algo se ha fortalecido tanto el Estado, sin embargo hay cosas que no han podido ejecutar y por eso prefieren hacerlo con el IICA.

Lo otro es que nuestra personería jurídica que es de Organismo Internacional tiene una serie de privilegios e inmunidades con las cuales las contrapartes no están interesadas en firmar porque ellos piensan que en el eventual caso de que algo saliera mal nosotros no podemos ser juzgados, eso ha causado mucho ruido en algunas instituciones y el tema de las famosas inmunidades, privilegios y arreglo de controversias nos ha impedido la firma con algunas instituciones, incluso con otros organismos internacionales, como GIZ la primera vez que intentamos firmar tampoco pudimos por los mismos problemas, ahora ya pudimos firmar con GIZ pero fue porque se logró un acuerdo al más alto nivel de las sedes centrales

E: Y, Usted qué oportunidad ve en este contexto de un nuevo paradigma de fortalecimiento del Estado, ¿Qué oportunidad ve usted del IICA?

M: Yo veo que nosotros tenemos mucha experiencia en áreas muy muy técnicas en las cuales no hay experiencia en el Estado porque son áreas muy nuevas o están en reciente creación y necesitan ser fortalecidas, nosotros tenemos mucha experiencia dentro del área de agronegocios por ejemplo en lo que tiene que ver con formulación de políticas públicas y tenemos la ventaja de que como tenemos oficinas en los 34 países de América tenemos acceso a lo que pasa en las otras oficinas y poder comparar, ver otras experiencias, que fue bien, que fue mal en otros países y eso es un valor agregado grandísimo y además tenemos experticia trabajando mucho con pequeñas organizaciones, organizaciones de pequeños productores y el Estado por muchos años tuvo abandonado el campo y no tiene esos contactos y tampoco tiene esa confianza que el IICA si ha logrado tener con organizaciones de pequeños productores y Gobiernos Descentralizados.

Otra oportunidad es trabajar con GADs y en temas como energías renovables, temas que tengan que ver con el cambio climático, temas para metodologías para incluir o vincular pequeños productores con mercado, incluso lo que hemos hecho con Ambato el tema de tener metodologías para poder modernizar mercados y la fortaleza que tenemos de poder vincularnos con cualquier país de América e incluso con España a través de nuestras oficinas, eso es una ventaja bien grande.

E: Y, que le parece, bueno ya lo mencionó, ¿Porque razón han disminuido los recursos económicos con los que cuenta la organización? ¿Cómo se podría remediar esta situación?

M: Bueno ha disminuido por todo lo que te dije, es la situación con el Estado, el Estado es nuestro primer contribuyente cada vez es más difícil o le preocupa más al Estado entregar grandes cantidades de recursos o no ejecutar ellos mismos, anteriormente por ejemplo el MAGAP cuando tenía recursos que no había podido ejecutar durante el año los pasaba al IICA a través de

proyectos de cooperación técnica para que les ayudemos a ejecutar lo que no habían podido ejecutar durante el año y eso nos daba una holgura económica que ahora ya no tenemos, esos recursos ya no se pasan. Esa coyuntura que había antes, eso ya no hay.

E: Y, hábleme un poquito de eso, antes ¿Cuál era la principal fuente de recursos?

M: Ministerio de Agricultura era la principal fuente de recursos, bueno depende desde hace cuantos años veamos al IICA en los años 90, finales de los 80 inicios de los 90 el IICA manejaba grandes cantidades de recursos del Banco Mundial en un proyecto gigantesco que se llamaba PRONADER y el IICA en ese entonces manejaba como 500 funcionarios entre técnicos, consultores en todo el país y era un convenio gigantesco que tenía con el entonces Ministerio de Bienestar Social y tenía otro proyecto grandísimo que era el Proyecto Sectorial de montón de millones de dólares para innovación tecnológica. Cuando se acaban esos recursos el IICA queda reducido a su mínima expresión, pero todavía ejecutaba proyectos grandes como el Proyecto SANIBANANO era un proyecto dedicado o dirigido a apoyar las exportaciones de banano a través de la inspección fito-sanitario de banano en puerto, esa inspección del banano y las certificaciones y todo eran apoyadas y gestionadas desde la oficina del IICA que contratava mucha gente el Guayaquil y Puerto Bolívar, una vez que acaba SANIBANANO entramos en una nueva crisis entonces hemos entrado y salido de crisis un montón de veces en los 90 se acaba PRONADER y el Proyecto Sectorial y paf.. crisis pero con SANIBANANO nos logramos recuperar, después de la sede central nos llegó una instrucción que teníamos que entregar SANIBANANO al Estado, caímos en una nueva crisis que duró varios años, dónde el IICA estuvo bastante reducido y luego con la venida de Miguel Ángel Arvelo vuelve a subir a través de la implementación de una estrategia de captación de recursos de los Gobierno Autónomos Descentralizados y también por un convenio que se firmó con el PL480, que era un fondo de los Estados Unidos que consistía en que ello donaban soya y trigo a Ecuador y el producto de la venta de esas donaciones lo entregaban a instituciones para que ejecuten proyectos nosotros manejábamos alrededor de 3 millones de dólares de esos recursos para proyectos de sanidad agropecuaria, entonces en esa época la oficina era realmente fuerte en temas sanitarios y además APHIS que sería como el AGROCALIDAD de acá también manejaba bastantes recursos que fueron entregados a la oficina para esos temas, ahí se mejoró.

Ya se han ido terminando esos recursos y a más de lo que hemos conversado del tema político estatal institucional, volvemos a caer en una nueva crisis de recursos. En el 2008-2009 manejábamos alrededor de 8-9 millones de dólares y este año estamos con alrededor de un millón y además estábamos ejecutando un proyecto bastante grande que es Pro Forestal pero lo estábamos ejecutando desde el punto de vista administrativo, no técnico eso causo algunos problemas porque nosotros fuimos muy ágiles en el pago de algunas cosas que había que hacer para que Pro Forestal funcione pero nunca nos dejaron poner nuestro contingente técnico, entonces nosotros nunca pudimos opinar sobre proceso y muchas cosas fueron mal en Pro Forestal en el tema técnico sembraron especies forestales dónde no había que sembrar pero en eso el IICA no tenía absolutamente nada que ver, sin embargo era el que pagaba, entonces esas situaciones finalmente siempre pasan factura entonces ese proyecto y todos los proyectos que se manejaban con el Ministerio de Agricultura fueron paralizados, terminados y ahora manejamos

algunos proyectos pequeñitos con gobiernos Autónomos Descentralizados, más el Proyecto Piñón y el proyecto de Ambato que son proyectos un poquito más grandes y están en negociación proyectos bien importantes pero que al inicio van a tener muy pocos recursos como es el proyecto con Gas Fenosa del área de Innovación y el Proyecto de Coca Codo Sinclair.

E:¿Qué le parece la relación que existe entre la sede IICA Ecuador y la sede central?

M: yo creo que hay dos niveles de relacionamiento el nivel técnico y administrativo, en la parte técnica me parece que tenemos una buena vinculación tanto es así que con el CAESPA hemos logrado tener una cantidad de técnicos excelentes que nos han apoyado en la ejecución de nuestros proyectos, y no solo con el CAESPA en la parte de recursos naturales por ejemplo el apoyo con Pedro Rocha a la oficina ha sido de un nivel altísimo y eso ha permitido negociar convenios que se están negociando. Sin embargo con la parte administrativa me parece que hemos tenido diferencias que nos causan retrasos y a veces hasta problemas con nuestras contrapartes, no se llega a entender que el que pone la plata pone las reglas y muchas veces desde la sede central se quiere imponer ciertos textos en los convenios con los cuales las contrapartes no están de acuerdo y ya nos ha pasado más de una vez que convenios no han podido ser firmados por temas que tiene con administración desde la sede, incluso nos han llegado a decir a veces por \$ 100.000 no vamos a jugarlos la vida, pero es plata para una oficina pequeña como la nuestra y ya más de una vez no hemos podido firmar porque nuestras contrapartes no son pelos de cochino.

E: Y, ¿Cómo es el proceso para firmar un convenio, por ejemplo nosotros conseguimos o alguien quiere firmar convenio con nosotros y luego eso...

M: Una vez que se llega a una negociación se arma un anexo técnico es en el que se dice cuál es el objetivo del convenio, cuáles son las actividades que se van a realizar, se presupuestan las actividades, se definen unos productos y se hace un cronograma, ese anexo técnico es la base del convenio generalmente lo que se ha hecho es que la parte técnica formula el convenio con base en el último convenio aprobado por el GAP, o sea utiliza ese modelo y en ese modelo deposita los temas del anexo técnico y ese texto ha seguido dos caminos algunas veces lo hemos mandado al GAP para que lo revisen primero en el GAP que es realmente lo que ha dado buenos resultados porque ya una vez que ha sido revisado en el GAP y tiene todos los cambios lo mandamos a nuestra contraparte para que lo revise también, otros veces se manda primero a la contraparte y manda sus revisiones y luego va a GAP, pero yo creo que se debe definir un solo proceso que se mande a la sede para que haga sus observaciones y con esas observaciones negociar con las contrapartes y luego tal vez un nuevo GAP o reunión porque las contrapartes quieren cambiar cosas.

E:¿Cómo se generó su proceso de aprendizaje en el IICA?

Yo entre al IICA y no entre en un área local sino en un Programa Internacional que era el Programa de Agroindustria Rural para América Latina y el Caribe entre el el 2001 y trabaje para el PRodar hasta el año 2004, en el año 2005 me pidieron que trabaje para el IICA porque estaba ya cerrando y pase al área de desarrollo rural ahí estuve un año y después de ese año renuncié y me fui dos

años fuera del instituto y en el año 2008 regrese a de sanidad e inocuidad de alimentos y ahí estuve hasta el año 2010 como consultora externa y en 2010 participe en el concurso para especialista en agronegocios y desde ahí estoy aquí. No tuve nunca un proceso de inducción nunca nadie me indujo a que era el IICA, yo misma lo fui descubriendo en el camino, yo misma fui descubriendo como eran los procesos, hasta ahora no tengo claro muchos de ellos porque se cambian y no están por escrito y creo que es algo que tiene que cambiar.

E: Entonces fue aprendiendo así.... a lo largo del camino

M: Si conforme iban pasando las cosas, hay que aprender el tema de procesos. Yo tuve un gran maestro, mi jefe durante muchos años fue Hernando Riveros y fue mi maestro desde el inicio, es la persona que me ha formado y me ha enseñado todo lo que se en metodología, negociación, un montón de áreas, como vincularme con otras oficinas, con otros países, como actuar con las contrapartes y las cosas que se.

E: Haría falta un proceso de inducción....

M: Si porque hace falta que cuando alguien entra debe conocer a nivel general que es el IICA, y necesita también una inducción sobre el país sobre todo si es una persona junior. Cuando uno firma un convenio lo que está en el convenio se debe respetar muchas veces uno puede hacer acuerdos de palabra con las contrapartes pero si eso no queda escrito en un instrumento jurídico que tenga validez frente a ese convenio, esos cambios no sirven y esos tipos de no entendimiento nos ha causado muchos inconvenientes.

E: ¿Considera que realiza tareas acordes a su puesto?

M: Considero que si realizo las actividades que tengo que hacer y que son de acuerdo a mi puesto pero también realizo actividades que no deberían hacer y que las deberían hacer en otra área, yo hago de muy buena fe los convenios yo negocio hago los anexos técnico y luego cojo los últimos formatos y deposito toda la información y formulo los convenios, yo creo que esa no debería ser mi labor, yo creo que los convenio deberían ser formulados en otra área porque siempre hay problemas, uno formula y luego nada a revisar y regresan con miles de cambios, para que pasar por eso si es que el área que hace los cambios podría hacer los convenios y evitarnos un paso más y cargarnos de más trabajos , el tema de los convenios debe ser hecho en otro lado.

Por un buen tiempo pero ya no más ahora yo misma me hacia todos mis trámites administrativos, eso ya por suerte ya no porque se dieron cuenta de que ya no tenía tiempo para nada y yo tengo que dedicarme a la parte técnica, pero yo se algunos técnicos se hacen sus trámites administrativos y eso hace perder tiempo en la parte técnica y otra cosa es que en los eventos no se me cae las manos ni mucho menos pero si sería bueno que a uno le den una mano para pasar un café a la contraparte o algo, y a veces a uno le toca hacer todo eso, pero cada uno debe tratar en lo posible de asumir su responsabilidad pero uno no pude estar haciendo todo de todo.

E: ¿Será una especie de conflicto a una mejor definición de lo que cada cargo debe hacer?

M: Esta súper bien definido lo que cada cargo debe hacer, pero no puede quedar por escrito hasta el último punto de lo que uno debe hacer, es más en mi cargo dice y todo lo que el representante diga... pero es imposible delimitar todo con detalle, son los procesos los que no están claro.

E: Y con respecto a los convenios tal vez haría falta que alguien con conocimiento jurídico maneje eso...

M: Si yo creo que deben ser hechos en una parte administrativa o legal, nosotros deberíamos entregar los anexos técnicos y con base en eso el área legal desarrolla los convenios, como hacer en el Ministerio de Energía.

E: Y, ¿Cómo percibe la relación entre el personal técnico y administrativo? O de su área con el resto de áreas de la organización.

Me parece que hay una relación cordial y de respeto en todas las áreas, en la parte que tiene que ver con la revisión de cuentas, ingresos de estados hay una buena relación, siento que hay un buen canal con la parte administrativa. Sin embargo, en la parte técnica interna me parece que no hay mucha interacción, no siento que tengamos espacios para interactuar con sanidad, territorios, innovación, territorios, cada uno se ha centrado hacer su trabajo de lo que tiene que hacer y no hay muchos espacios para vincularnos y trabajar en equipo, cuando hemos podido y habido oportunidad hemos invitado a Julio para que nos ayude en las escuelas de campo, o a Renato para la formulación de la nueva parte del Proyecto Piñón y con el área de sanidad a veces si como que tratamos de interactuar cuando nos llaman a portar pero no tenemos proyectos para trabajar en equipo.

E: A pesar de que hay convenios en los que se trabaja de manera conjunta...

M: En piñón con Julio, en Ambato hemos trabajado solo y en el MCPEC debemos trabajar en conjunto con desarrollo rural pero hasta el momento hemos separado las actividades pero no tenemos un trabajo en equipo.

E: Alguna observación que quiera realizar

M: me parece importante entrar en una definición de proceso escritos conocidos y compartidos por la oficina de los principales procesos, pago de proveedores y consultores, si yo ingreso un trámite de pago cuantos días eso toma, o a un proveedor desde que ingresa la factura cuanto toma para pagarle, cual es el proceso exacto para que no devuelvan los trámites, manejo de fondos, contratación, debe quedar más claro cuánto duran, los tiempos varían demasiado.

ANEXO II

TRANSCRIPCIÓN DE ENTREVISTAS REALIZADAS A PERSONAL DEL IICA ECUADOR

Fecha: 16 de Enero de 2014

Entrevistado (J): Julio Escobar, Especialista en Biotecnología y Bioseguridad

Entrevistador (E): Andrea Almeida

A: Bueno quería que me cuente un poco de que se trata el programa que usted maneja, los convenios que tienen ahorita y otras preguntas que las vamos viendo

J: El área de Innovación para la productividad y competitividad es un área técnica que comprende algunas subareas, busca desarrollar acciones que promuevan mediante la innovación tecnológica fomentar las actividades productivas del sector rural, de hecho la primera línea de acción del programa es en sistemas de innovación, las otras líneas técnicas van desde biotecnología, agricultura orgánica, nuevos usos de agricultura, energías renovables, las tics están dentro de esta, proyectos de cooperación regional, a la final es fomentar incrementos de productividad y mejorar la competitividad de los sistemas agropecuarios de las Américas, como objetivos generales del área.

Una de las principales líneas que se ha trabajado es las metodologías, herramientas de transferencia tecnológica, extensión y capacitación, ahí caben las iniciativas de escuelas de campo que se han hecho a raíz de demandas de gobiernos locales o reflejadas en los convenios, empezando por las de Santo Domingo, las de Manabí, las de Sucumbíos y las de COCA-CODO-SINCLAIR que se van hacer; enfocándoles como una de las metodologías para extensión y transferencia tecnológicas incluir iniciativas tecnológicas, organizativas que fomenten productividad y competitividad con pequeños programas agropecuarios.

Este componente de capacitación ha sido la principal acción de las líneas de trabajo de sistemas de innovación, aquí en Ecuador no hemos trabajado sistemas de innovación porque no ha habido institucionalidad para eso, pero con esta metodología de carácter territorial si se ha trabajado, en otras oficinas IICA si se ha trabajado sistemas nacionales, aquí es a nivel de territorios, es la línea más fuerte de innovación que se ha hecho dentro del área.

De los otros proyectos están los de carácter regional, son de dos líneas, los primeros enmarcados en el Fondo Concursable de Cooperación Técnica del Director General FONCT, es el fondo concursable que el IICA lanza cada año, en el que hay dos proyectos el uno es para revalorizar prácticas y saberes ancestrales relacionadas con mitigación del cambio climático, en ese proyecto se hicieron tres tesis relacionadas con biodiversidad, semillas y manejo del agua con el marco común de rescate de tecnologías campesinas ancestrales para mitigación del cambio climático,

este proyecto es regional esta Perú, Ecuador, Bolivia y Guatemala porque es Mesoamericano también.

El otro proyecto tiene que ver con energías renovables y es sobre la determinación de alternativas tecnológicas para aprovechar energías renovables en sistemas productivos, lo que busca este proyecto es generar una metodología para identificar y validar que alternativas desarrolladas en los países es de mejor características considerando estos aspectos: energías renovables, aspectos productivos y cambio climático este proyecto se ejecuta entre Venezuela, Colombia, Ecuador y Bolivia, hemos participado no como coordinadores, nació la coordinación aquí.

La otra línea tiene que ver con los programas de Finlandia que son Manejo Forestal Sostenible en la Región Andina y Alianza en Energía y Ambiente en la Región Andina, los dos programas son financiados con recursos del gobierno de Finlandia y ambos programas son hermanos en términos de cooperación técnica, tienen dos líneas mediante fondos concursables se financia la implementación de proyectos pilotos en la región Andina, en los dos programas aquí tenemos diez proyectos en ejecución en AEA tenemos siete y tres de MFS.

La otra línea de trabajo desarrolla iniciativas o actividades para tener incidencia en el país sobre aspectos políticos y técnicos en ambos aspectos energías renovables y manejo forestal, ahí por lo general lo que tenemos es reuniones, talleres, eventos en donde temas técnicos de importancia, por ejemplo se ha trabajado en talleres sobre el uso de biomasas y se establecieron unas barreras en ese tema aquí en el Ecuador, en el tema forestal se trabajo en valorización de productos forestales no maderables y generación de valor agregado a los bosques, ahí hubo un taller, eventos y una plataforma informática para intercambio de experiencias, cada país desarrolla esto de acuerdo a sus demandas técnicas.

La otra línea de mayor experticia técnica personalmente es la que tiene que ver con biotecnología, y en ese tema se ha trabajado con una visión regional para llegar con cooperación y se ha entregado información técnica adecuada a la sociedad en general, conocimientos, capacitaciones, exposiciones, presentaciones para entregar información técnica sobre biotecnología y bioseguridad y la otra es que de la mano de lo anterior pero más encaminado a la toma de decisiones, el Ministerio del Ambiente y la Asamblea Nacional son los encargados de generar la política de bioseguridad y con el MAE ha sido un acompañamiento constante en las diferentes reuniones que tienen del Proyecto de implementación del marco nacional de bioseguridad, se está analizando propuestas de ley y la implementación de un sistema de bioseguridad a nivel nacional.

Con la Asamblea se está trabajando en las propuestas de ley con respecto a esto, se trabajó en una principalmente que es agrobiodiversidad y semillas y bueno se tomó en cuenta de que biodiversidad sea objeto de otro instrumento jurídico y se asesor, puntos de vista con información técnica certera para que ellos como tomadores de decisiones puedan construir leyes adecuadas como esta ley de agrobiodiversidad y semillas y posteriormente la ley de bioseguridad, que no son sino el producto del trabajo con el MAE.

Finalmente, dos proyectos que ya arrancamos son con Gas Natural participamos como aliados del Ministerio de Electricidad para desarrollar una metodología en el que se identifique actividades productivas potenciales con electricidad en diferentes comunidades rurales y periurbanas. El otro proyecto es con COCA CODO SINCLAIR con la unidad de Responsabilidad Social y Ambiental en donde lo que se busca es fortalecer el corredor de conservación del Buen vivir del Rio Quijos con iniciativas para el manejo de cuenca hidrográfica alta del Rio Coca.

Ahí los componentes son de gobernabilidad, Escuelas de liderazgo ambiental, Escuelas de Campo, fondos concursables para financiamiento de investigación relacionadas con cuencas y otro fondo para prácticas de diversificación de fincas, el fortalecimiento propio del grupo de gestión del corredor y un estudio y análisis de incentivos en materia ambiental y una propuesta de sensibilización en temas ambientales a los habitantes de la cuenca alta del río.

A: Bueno ahora lo que quería en atención a mi problema es que me conteste unas preguntas, ¿Cuál le parece que es el problema que se suscita con las entidades del Estado de las que provienen los recursos económicos?

J: en ese sentido el problema es que el principal mandante que es el MAGAP que ha cerrado las puertas de cooperación del IICA y los recursos no han podido llegar en un volumen considerable, de todas maneras como no es el único donante, se ha trabajado con gobiernos locales, no es una limitación tan fuerte, más bien es que las instancias que requieren cooperación se han vuelto más exigentes y la respuesta a esa demanda tiene que cumplir esos estándares de exigencia, es un común denominados que ministerios, gobiernos locales han fortalecido y como cooperantes nos obliga a tener un dialogo si no es mejor, con iguales características para llegar con proyectos de cooperación innovadores y que sea nuestra cooperación más atractiva.

Yo creo que en la diferentes áreas técnicas que tiene la oficina y se de su experticia, si se ha podido tener cierto nivel de liderazgo, pero esa experticia de los técnicos no siempre ha estado atada a la demanda de cooperación y recursos del demandante, por ejemplo hemos tenido una muy buena participación, un muy buen reconocimiento de la presencia del IICA como actor en temas de bioseguridad y biotecnología a nivel nacional, formamos parte del comité asesor del tema en el Ecuador; pero no hay mucha facilidad del Estado de tener recursos para ese tema, tal vez porque no hay presupuestos de Estado asignados para eso.

A pesar de esas limitaciones, en la fortaleza que cada uno de nosotros ha tenido, eso se vuelve una fortaleza en el momento de llegar con los proceso de cooperación. La principal barrera yo creo es el MAGAP y la incertidumbre ahora en el tema político en los gobiernos seccionales.

También un poco si vale buscar nuevos cooperantes, pero la estrategia ha sido golpear puertas, y no basado exactamente en una “estrategia” para llegar al donante sino pensando mira ahí está Petroamazonas que puede tener interés y tienen plata, o aparecen por ahí el propio INIAP, COCA CODO SINCLAIR llegó así; pero no basado en una estrategia oficina dónde pensando en la experiencia y experticia actual que tiene el IICA desarrollar nuevos procesos de cooperación, nuevas ofertas tecnológicas, ofertas de cooperación.

Y no debería ser así, es coyuntural porque en ese hecho de que se cierran puertas a uno le toca ampliar su rango de diversificación, entonces empezamos a encontrar el tema de recursos atractivo, pero no debería ser así, sino que de nuestras capacidades de nuestra experticia innovar en nuestros procesos de cooperación y ampliar la cartera de cooperación.

A: Claro como armar un paquete oficina integral que diga el IICA sabe hacer esto...

J: Si, pero mucho más allá de eso y de una lista de proyectos o experticias técnicas sino como estrategia. O sea hacer conocer y que las puertas de los cooperados se vayan dando en el modo “haber usted que tiene, déjeme ver si le atiendo, ya tome aquí esta” no.... Sino ok usted tiene, pero mire lo que yo tengo, le aplica o no le aplica, bueno perfecto me voy donde otro.

A: esta es mi oferta...

J: exacto, no tanto adaptar mi cooperación a las demandas puntuales de la institución, sino al contrario, yo tengo unas fortalezas de cooperación que les pongo a disposición así como en cartera a diferentes cooperados y ahí ver cuales se relacionan con eso.

También algo que es genérico y que se debe actualizar es el relacionamiento de la institución, tenemos que mantenernos o estar presentes en los espacios políticos y donde se habla de los temas técnicos que nos interesan, si bien algunos procesos no generen recursos pero el posicionamiento del IICA ahí es clave.

A:¿Qué le parece la relación que existe entre la organización IICA Ecuador y la sede central?

J: La sede representa la Dirección General del IICA para los 34 países, en función de eso todas las unidades que conforman la sede establecen los lineamientos sobre los cuales las oficinas deben aterrizar sus procesos de cooperación, desde ahí se lidera la construcción de los PMPs y los lineamientos del IICA para la construcción de las estrategias IICA país, eso es importante porque a la final luego nosotros debemos llevar eso al territorio, aterrizar, ensuciar como digo yo las uñas con tierra sobre lo bonito que dicen los PMPs y los demás instrumentos de cooperación de carácter general a la realidad, en donde claro unas cosas se aplican, otras no, unas más otras menos en función de los países porque ahí se tiene que empatar con las demandas de los países, el país necesita esto, el PMP dice en general esto y que si empata y ahí construyes los proyectos de cooperación.

Bajo este antecedente ok, encuentras los nexos, los vínculos reflejados a través de convenios, procesos de cooperación y luego para la ejecución tienes que volver a esa figura de administración central para tener la validación de que esos procesos de cooperación se empatan en los lineamientos técnicos del IICA y se basan en las normas y procedimientos del IICA, ahí son los principales.... Como decir

A: cuellos de botella tal vez...

J: si no quiero hacerlo ver como un problema, es decir el IICA es así está construido con esa carga burocrática donde la firma de un convenio, el levantamiento de recursos, tiene necesariamente que pasar por una instancia central, entonces siempre hay esa figura, no digo que este mal. Tal vez por el mismo hecho de ser organismo internacional con carácter regional, de carácter hemisférico... tengas que...

Pero donde habido siempre las trabas es en el proceso de aprobación de los instrumentos, por eso es importante resaltar que aquí los proyectos de cooperación no se hacen en cosas que no estén empatadas en los lineamientos del PMP, porque si no, no sería nuestra razón de ser, siempre se hacen así los proyectos, el proceso de aprobación de esto siempre es complejo porque primero la negociación con las contrapartes no es sencilla, el negociar un convenio por ejemplo una primera etapa es el contacto inicial el empate de la oferta técnica con la demanda técnica, si no se pasa esa primera etapa los convenios no llegan a buen término. Ya cuando hay un feeling técnico entre el demandante y el ofertante solventado eso, se va a la instrumentación de ese proceso a través del convenio del contrato, como quiera vérselo.

Ahí es la principal demora burocrática porque como oficina esa negociación de carácter administrativa en los contratos y sus pormenores ha estado liderada por la parte técnica, nosotros en la gran mayoría de casos somos los encargados de hacer los modelos de convenios y estar ahí en el centro del huracán en donde primero le propones administración aquí en el IICA y si administración está de acuerdo entonces a tratar de poner por medio de los técnicos poner de acuerdo a los administrativos de la otra institución y si no están de acuerdo empieza ese juego de pin-pon entre el un administrador, la parte técnica y el otro administrador, por medio la parte técnica de las otras instituciones que a veces juega igual que nosotros.

Esa mezcla entre parte técnica y administrativa ralentiza los procesos, una vez que se ponen de acuerdo el país entre el cooperante y el cooperado, entre el IICA y el ministerio por ejemplo nos vamos a la instancia regional, y ahí la misma línea de acción.... La propuesta de instrumento jurídico se eleva, analizan, observaciones a veces más de forma que de fondo, eso hace que cambien los instrumentos jurídicos y al aterrizarlos al país hay que validarlos con la contraparte. Entonces todo ese aparataje al final después de no sé cuantas reuniones de trabajo, correos, tiempo para llegar a un convenio que pueden ser dos hojas como pueden ser diez hojas para poder firmar y empezar un proceso de cooperación, entonces la fase de negociación incluyendo el ajuste administrativo si puede ser bastante engorrosa, compleja, demorada y desgastante en función del cooperado. A veces tenemos cooperados que son más lentos que nosotros y nos dan respiros, a veces en cambio tenemos cooperados que son más rápidos y nos causan estos problemas.

La parte técnica de la sede es muy buena dependiendo de las áreas desde las cuales se trabaje, tenemos buenas experiencias en el trabajo con el área de biotecnología, y con ciertas áreas de la sede como área de proyectos. Es decir la sede no solo es la parte administrativa, sino también las partes técnicas.

A: Bueno, y ¿Cómo se generó su proceso de aprendizaje en la organización? ¿Cómo aprendió hacer todo lo que hace?

J: Creo que la dinámica IICA obliga a autoaprender como es la cooperación técnica, a diferencia de otras figuras como Margarita o Marco entraron como consultores, se vincularon con procesos y llegaron a especialistas, yo ya entre como especialista y a mí los esquemas de cooperación, que es la cooperación, como actúa, como son proceso, negociación con contrapartes, manejar lenguaje técnico, político, con que instituciones si y con cuales no y la parte operativa de los procesos de cooperación toca aprender con el diario vivir, así de sencillo.

Si bien hay normas, manuales procedimientos pero al final el feeling de donde habrá demandantes de cooperación, si es un demandante con recursos o no, como acercarse, establecer relacionamientos técnicos de base para llegar a niveles superiores, firmar convenios y llegar a ser casi panas que a ojo cerrado te pasan no más dinero... es un proceso constante, complejo, diverso de aprendizaje y depende de contrapartes a veces con contrapartes de carácter político es difícil como gobiernos locales, prefectos por la inestabilidad política, aun más en ministerios. Es un autoaprendizaje, quienes ayudan en ese autoaprendizaje los colegas.

Cuando uno llega consciente o inconscientemente se inclina por ciertos proyectos y en esos proyectos están algunos especialistas y se va paralelamente aprendiendo como son los procesos y esa es la dinámica IICA porque llega Renato con un perfil de especialista en donde paralelamente hemos ido viendo donde hay ofertas de cooperación, que temas técnicos como es el proceso y en un punto se empiezan a negociar independientemente los convenios. Así creo que ha sido el proceso de aprendizaje.

También es muy clave pero eso no está explícito que uno mismo debe aprender cómo deben ser los procesos de cooperación, que temas deben fortalecerse y que temas son importantes para ofertar cooperación técnica, pero eso obliga a aprender para responder adecuadamente a proceso de cooperación más allá de aspectos operativos, hay aspectos genéricos como buen vivir, matriz productiva, cambio climático, tema género, pobreza, solo con la lectura se va autoaprendiendo y las demandas de cooperación, más aún con la nueva línea en la los cooperados tienen altos niveles, eso te obliga a hablar en el mismo lenguaje a mantener el estándar de cooperación adecuado.

Hablar de tutores, guías, si existen yo los he tenido, generalmente visualizados en los internacionales, creo que es de quien tenemos que valerlos y aprovecharlos, los representantes por ejemplo Miguel Ángel dio una línea para saber cómo atender políticamente un problema, cómo ser proactivo. Por ahí sería el cómo aprender a ser cooperante.

No sé si otras agencias de cooperación den insumos, yo creo que no, es una escuela interna, por el diario vivir, demanda, necesidad.

A: No sé si en ese sentido sería pertinente una especie de proceso de inducción en el que por ejemplo uno aprenda a hablar en esos idiomas... dominio de estos temas, más allá del día a día.

J: Desde un punto de vista sería ideal manejar un banco de información técnica que todos deban conocer, que es una matriz productiva por ejemplo, pero eso es dudoso por la dinámica de la oficina eso implica generar procesos, instrumentos, manuales y eso es algo que siempre cambia, dinámica país es cambiante, el lenguaje de hace tres años no es el mismo, a los conceptos técnicos hay que irlos actualizando, mejorando o incluso desechando. El tiempo que tú destines para generar manuales, guías no se pueda tener por falta de tiempo para desarrollar eso y si pones en prioridad el generar un proceso que te diga como levantar recursos con la contraparte vs levantar recursos con la contraparte.... Es complejo, por eso se sigue presentando el día a día, el aprendizaje compartido entre todos, que la generación de posibles metodologías sea entre todos como lo que hemos hecho estos días en función de experticia de uno de otro entonces generas algo, pero eso tal vez actualmente no sería practico.

También porque la dinámica del país, a diferencia de otros países del IICA ha sido diferente, si el país ha entrado en un proceso de planificación, han marcado reglas de juego nacionales, internacionales, a la propia cooperación, te maneja ciertos pilares de política pública y eso en otros países tal vez no esta tan explicito, la dinámica del Ecuador ha sido muy diferente a otros países y eso tal vez ha sido difícil para entenderlo al IICA en conjunto de pronto la cooperación en otros países es diferente, no arcaica sino que no responde a contextos tan cambiantes.

A: claro, nuestro contexto político-institucional y como se está moviendo el Estado de algún modo es determinante

J: es lo que digo, eso nos obliga a ir en la misma línea, hace cuatro años no se hablaba de cambio de matriz productiva.

A: Y ¿Considera que realiza tareas acordes a su puesto?

J: Si considero que hago cosas que están fuera de mi contrato, definitivamente si y yo me atrevo a decir que entre el 70% y 80% de las cosas no están en el contrato, es bien genérico también. Uno se convierte en un gestor al menos el especialista dentro de las áreas se convierte en un gestor de la cooperación, que tiene una base técnica en función de lo que estudio de lo que sabe y la experiencia y a más de eso le suma la experiencia que el IICA le va dando en el día a día.

Pero definitivamente si se hace otras acciones que no están ahí, no quiere decir que no se las deba hacer, algunas tal vez si, otras tal vez no como esta parte administrativa eso no debemos estar a cargo, los técnicos que un técnico se ponga negociar los instrumentos jurídicos eso no debería pasar, ese es el ideal, la dinámica propia que hasta cierto punto poniéndome del otro lado... claro aquí hay más técnicos que administrativos, entonces de pronto esas es la forma que el IICA ha tenido para balancear la carga laboral, de todas maneras eso de realizar otras acciones adicionales a los términos de referencia principales si tiene incidencia en tu rendimiento técnico y efectividad y en tiempo de tu cooperación técnica.

Otras acciones logísticas, bueno depende muchísimo del área, del profesional del área, un puesto más alto, no sé, de todas maneras hay acciones que pueden estar mejor clarificadas, las de

carácter administrativo son claves, las logísticas también, hay muchas acciones de cooperación en la que nos toca desde armar un stand hasta armar una mesa directiva representando a la institución, no digo que no se deba, digo que hay múltiples acciones, por eso te conviertes en gestor sabes que algún momento estarás en la mesa directiva pero también dejo como incógnita no sé si el gestor tenga que llevar los materiales, armar un stand, no digo que no se deba hacer o no se lo pueda hacer....son distintos procedimientos....

A: digamos son distintos procedimientos que podrían organizarse de una mejor manera

J: Hay ejemplos muy claves, depende de la propia dinámica del equipo de apoyo, tampoco el equipo de apoyo puede estar en todo, tu viste lo de las ECAS hay que hacerse cargo desde la facilitación hasta pagar al bus, son aspectos administrativos que si tu no los haces no se hacen porque no hay quien los haga, es complejo porque a la final tienes referentes técnicos sobre los cuales pagar algún producto o servicio, no sé si la fórmula secreta sea el que conoce el procedimiento técnico es primero y el que conoce el proceso administrativo es primero

A: o podría pasar por un proceso de conocimiento de que es lo que hace cada uno, de manera que se pueda hacer un clic...

J: si pero no sé cómo hacer eso, una compra sencilla por ejemplo Johanna necesitamos cajas petri para las prácticas, claro ella no tiene porque saber que es una caja petri y luego me pregunta de qué tamaño, con tapa, base, ese es el aspecto técnico que tenemos y bueno luego en la compra cotizan y luego pagaran, desde un punto de vista gerencial nos ha tocado eso y desde el otro lado también cómpreme cajas petri... bueno y qué es eso? Es complejo es bien complejo.

A: Y, ¿Cómo percibe la relación entre el personal técnico y administrativo? O de su área con el resto de áreas de la organización.

J: Yo creo que no llegamos a tres, puede ser por doble vía un poco por la percepción de los otros profesionales hacia uno y también creo yo la percepción que los otros tengan sobre uno.

Desde la parte técnica ha sido por falta de tiempo, o sea esto de sentarse a hacer estos trabajos que estamos haciendo ahora que son tan enriquecedores porque también mejora el relacionamiento, han sido muy pocos ejercicios y porque cada quien rema para su línea porque tiene su necesidad de levantar recursos para su área, y son pocos los ejercicios donde en verdad se haga un ejercicio como el que hicimos ahorita y exista un tema en común dónde se reparte el trabajo, por aquí un aporte, por acá otro, indiscutiblemente también uno sabrá más que otro eso es normal pero en verdad el espíritu de trabajo en equipo en procesos de cooperación no lo he sentido y eso obliga a que cada área vaya por su línea la mayoría de ejercicios son como por ejemplo el Proyecto de Piñón donde hay un componente que desarrollamos nosotros y apoyamos, igual con Marco en los procesos de desarrollo y viceversa también en donde nos ha apoyado x o y área o especialista, pero bajo ese modelo ah... esta área tiene este convenio y se ve soportada por la otra área en una parte.....

No un convenio integral como este proceso de mejoramiento de la oficina y depende también las demandas de nuestro cooperados son diferentes, lo que es indiscutible y en otra época era más radical es que antes había más celo entre áreas, entre especialistas, antes era mucho más radical, sanidad sobre todo era un mundo aparte, eso irradiaba y claro cada quien trabajaba por su lado o en el mejor de los casos por ahí entre los que tenían más feeling y eso tal vez motivo a que se mantenga esa tipología de trabajo y era claro porque no había buen feeling, confianza como para buscar acercamientos, mejor cada quien por su lado, eso se sumaba y acrecentaba la falta de confianza para acercarse y paralelamente buscar nuevos proyectos y con sanidad por ejemplo se ha intentado procesos y nunca han empatado, el único convenio que desarrollamos en conjunto fue cada uno con su componente por su lado.

Incluso temas que ha sucedido mucho por ejemplo se ha intervenido pisándose las mangueras como decimos... algún especialista que está haciendo un tema que debería estar haciendo el otro, de pronto porque tiene un poco más de experiencia no, y eso ha pasado en varias ocasiones, recientemente no, pero por ejemplo sucedía que había proyectos donde un área hacia y le competía a otra en teoría no...

A: Lo que podría ser diferente si hubiese una estrategia oficina IICA en la que se intervenga de manera integral. Algún comentario adicional

J: Si yo creo que el IICA, algo que nos está faltando son aspectos de carácter gerencial, de negociación, de cooperación en sí, más allá de cada quien sepa sus cosas técnicas, eso implica que deba haber desde las autoridades, especialistas y administradores que haya capacitación, actualización en esos aspectos, en esos procesos que son de administración en general, de gestión, de relacionamiento, dirección, recursos humanos, son más allá de los aspectos técnicos.

No sé si, tal vez la administración de la institución debería tomar la batuta para que la cooperación del IICA en aspectos técnicos y administrativos vayan mejorando, más allá de las figuras específicas de cooperación, si los contratos, si los convenios o nuevos instrumentos, pero si vale esos aspectos de mejora institucional de carácter gerencial y administrativo.

Porque de lo que se puede ver a otras agencias de cooperación si van actualizándose, van estableciendo políticas, formas de intervención en territorios derivados de las necesidades del país y nosotros nos hemos quedado en un modelo de cooperación de varios años que aun nos está resultando exitoso pero requiere también renovarse desde el punto de vista gerencial y administrativo.

Otro aspecto, tenemos que ser más generadores de información técnica porque si nos buscan a nosotros no es solamente porque somos eficientes gastando recursos sino que valor agregado le doy a esos recursos y eso es técnico, y no lo hemos hecho hay que generar publicaciones, participar en conferencias como conferencistas, que nos demos a conocer con tres cosas técnicas, entonces aparecemos en la palestra y si a eso le sumamos papers, manuales, libros, artículos, le empieza a dar validez técnica a un instituto de cooperación técnica, pero es complejo porque si no tenemos tiempo para el trabajo habitual, destinar tiempo para escribir, preparar presentaciones,

charlas se necesita tiempo y eso implica dejar de hacer otras cosas y en la misma línea priorizas... y bueno si bueno te queda sin eso, pero si la publicación, la charla es el medio el fin es que se posicione el instituto.

Así como dicen ah... la FAO sabe de esas vainas, lo mismo tiene que pasar con el IICA, eso sucede pero en ciertos círculos cerrados y aspectos específicos pero debería incentivarse un poco más, Lo que pasa un poco con nuestra área el tema ha sido posicionarse en el tema de biomasa ya saben que el IICA está. De pronto a los compañeros también les ha pasado pero en temas técnicos muy puntuales, pero si pudiéramos generar más información técnica libros, publicaciones, eso ayudaría al posicionamiento.

A: ah claro.

ANEXO III

TRANSCRIPCIÓN DE ENTREVISTAS REALIZADAS A PERSONAL DEL IICA ECUADOR

Fecha: 20 de Enero de 2014

Entrevistado (R): Rosa Jordán, Consultora Técnica IICA

Entrevistador (A): Andrea Almeida

A: ¿Cuál le parece que es el problema que se suscita con las entidades del Estado de las que provienen los recursos económicos?

R: En relación con el IICA yo creo que el problema se origina en cómo le ve la cooperación técnica el Estado, el gobierno ecuatoriano, en este momento el gobierno ecuatoriano critica mucho la cooperación técnica internacional porque la gran crítica es que en un balance ¿cuál es el resultado que el país ha obtenido de esa cooperación? La cooperación ha estado aquí desde los años 60, de organismos laterales, multilaterales, organismos como el IICA entonces no se ha hecho un análisis histórico de cuales han sido los efectos de esa cooperación en el país y se parte del supuesto de que el resultado final han sido unos cambios poco evidentes, no muy importantes, el gobierno actual critica mucho eso y está en entredicho digamos la cooperación internacional en general, una expresión de eso es la salida hace poco de la Agencia de Cooperación de los Estado Unidos que ha estado aquí desde los años 50, entonces con esa misma regla le miden a toda la cooperación. En ese sentido el IICA como es una institución de cooperación entraría dentro de lo mismo, lógicamente el IICA no da financiamiento en dinero sino en cooperación técnica, eso es.

A: el problema es la visión del Estado con respecto a la cooperación técnica, y ¿será el momento político tal vez?

R: Ah, por supuesto o sea el hecho de que este gobierno ha estado permanentemente en campaña y quiere mostrar cierto grado de autonomía frente a la cooperación, lo que es bastante complicado porque estamos en un mundo globalizado, todos dependemos de todos.

Y además según las estadísticas ya nos ven como un país de renta media y la cooperación internacional se ha empezado a ir del país, los últimos cinco años ha sido más fuerte esto si nos ven así desde el punto de vista de afuera ya no necesitamos que nadie nos ayude, lo cual no es cierto, porque puede haber dinero pero no existe una estrategia y una metodología para ayudar a los pobres de manera efectiva, ese tipo de aportes son los que se necesita de la cooperación internacional desde mi punto de vista.

A: Desde su punto de vista, ¿porque razón han disminuido los recursos económicos con los que cuenta la organización? ¿Cómo se podría remediar esta situación?

R: Por esta misma visión que te dije por un lado y también porque la cooperación internacional para mantenerse vigente en un país debe cada vez mostrar innovación, como puede ayudar a que se fortalezcan y se visibilicen esos temas que se pueden desarrollar en el país, si no existe una innovación de ideas, propuestas, estrategias, metodologías es muy difícil mantenerse en un país, hay que actualizarse desde el punto de vista de la cooperación para responder a lo que el gobierno ahorita está necesitando, por decirte en el Plan Nacional del Buen Vivir te están hablando en la agricultura de producción en forma limpia, agroecología, agricultura orgánica y si queremos posicionarnos en esos temas hay que entrar en esa onda, si nuestra opción es trabajar con la agricultura familiar. Pero tenemos que variar, pero no se puede seguir con el discurso de hace muchos años, tenemos que acomodarnos a lo que el país requiere.

A: Y ¿Qué le parece la relación que existe entre la organización IICA Ecuador y la sede central?

R: De lo que recuerdo hace algunos años de pronto había más intercambio, venían más técnicos, especialista y como consultores teníamos la oportunidad de ir a la sede, participar en eventos en otros país en donde podíamos conocer más, informarnos, renovar nuestros conocimientos y eso aparentemente no está pasando en los últimos años, no es que yo tenga evidencias.

Pienso que el personal nacional tiene poco conocimiento sobre lo que es el IICA a nivel hemisférico, que hay en la sede, como está organizada la sede, y que podemos encontrar en la sede de respaldo a nuestro trabajo, que otras cosas hacen en otros países, yo creo que hay una falta de conocimiento de primera mano, porque uno puede entrar a la web y ahí está todo, esa relación es diferente. Quienes son, que programas hay....

A: No hay conocimiento con respecto a las herramientas de las que se dispone, un canal de comunicación

R: Si, un canal de comunicación si yo tuviera una pregunta específica sobre un tema concreto sería ideal que yo pueda acudir a la sede y preguntarle qué le parece esto a usted, mi propuesta es esta, mis ideas son estas, alguien con quien yo pueda intercambiar y eso me pasa muchas veces pero no sé con quién hay que hablar o si hay esa posibilidad.

A: A lo largo de estos años que ejerce profesionalmente aquí, ¿Cómo se generó su proceso de aprendizaje en la organización?

R: Yo he estado en distintas épocas vinculada con el IICA, en el último tiempo he estado desde marzo del 2013 y antes estuve trabajando a finales de la década del 80, principios del 90 en casi seis años en el tema de género y desarrollo rural, en esa época yo pude aprender muchas cosas, primero porque el IICA fue una institución que dio línea en el tema de género y desarrollo rural, o sea había un programa de apoyo a mujeres rurales que se desarrolló a nivel de los países andinos Perú, Colombia, Ecuador, Bolivia y se empezó a desarrollar como tratar el tema de género dentro de lo que es desarrollo rural y con las mujeres rurales y se hizo una propuesta donde tuvimos la oportunidad de aprender de técnicos de otros países, se hizo una investigación de línea de base en el país en 10 provincias, aprendimos mucho de la problemática de las mujeres, hicimos una

propuesta para atender esa problemática, el IICA hizo una negociación con el BID y CONAMU para conseguir dos millones de dólares para trabajar en el Ecuador en esa propuesta, pero a último momento el CONAMU se echó para atrás por asuntos políticos. El Ecuador fue reconocido en el área Andina como uno de los países que desarrollo la metodología de ese trabajo, hizo una línea de base, el CONAMU con sus propios recursos empezó hacer un pilotaje del programa PADEMUR se llamaba en tres provincias del país y es a partir de eso que el CONAMU dirige su mirada a las mujeres rurales.

A: ¿Le parece que esas metodologías y herramientas se transfieren de manera efectiva a la gente que ingresa? O se capitaliza conocimiento con un proyecto y luego....

R: No, para nada, lo que sucede es que hay una falta de gestión del conocimiento institucional, el capital fundamental del IICA es el conocimiento, todo lo que ha generado durante más de 50 años en América Latina, ese conocimiento deber estar sistematizado, socializado, difundido, primero entre los propios técnicos y después para vender ese “know how” hacia afuera, si no se hace eso es como que nunca hemos hecho nada. El IICA tiene que entrar en un proceso de innovación a través de la gestión del conocimiento de sus profesionales, porque eso es lo que vende al gobierno, no entrega plata, entrega conocimientos, experiencia profesional esa es la parte importante de esta institución, para eso tenemos que trabajar eso todos, organizarnos para eso, definir una estrategia.

A: Gestión del conocimiento... claro. Esas es la herramienta. Y Usted considera que eso tendrá que ver con la dinámica de los puestos, en el caso de los consultores porque es temporal, tendrá eso que ver....

R: Está relacionado con... porque si a mí me contratan es porque hay un convenio con un gobierno provincial y me pueden contratar, pero yo creo que el IICA mismo tendría la posibilidad si hace este esfuerzo de gestionar su conocimiento de crear su capital intelectual, tendría la capacidad de extender esos convenio porque el IICA oferta servicios técnicos, no está esperando que le pidan, sino que el IICA a través de sus conocimientos digamos crea una necesidad y oferta los servicios técnicos que en este caso los GADs necesitarían, en ese sentido ya habría la posibilidad de que exista un equipo mínimo de profesionales con determinadas capacidades, formación y experiencia que continúen en el IICA y que no necesariamente dependa de los convenios.

Es importante que toda esa experiencia institucional cree la oferta técnica del IICA para que oferte a los gobiernos de cualquier nivel, por otro lado debe haber una etapa de prospección. Es decir, la institución tiene que buscar las oportunidades a nivel local, estoy hablando desde la experiencia del programa de territorios, o se no basta con esperar que me llamen de uno u otro GAD, sino que el IICA en base a su conocimiento debe hacer una prospección, una pre inversión para buscar esas oportunidades a nivel local, pero para eso tiene que tener su oferta de cooperación técnica estructurada, o se llegas a un GAD y dices el IICA sabe hacer esto, este otro, haber ustedes que necesitan, por eso es que tiene que ver la gestión del conocimiento con esto.

A: Y, ¿Le parece que cómo consultora que realiza tareas de acuerdo a su puesto?

R: Si, en mi desempeño profesional he tenido la oportunidad de aprender mucho en otras instituciones y aquí también, entonces he podido desarrollar una serie de metodologías para el trabajo que hago y eso es lo que aplico, por ejemplo el trabajo de investigación a nivel de campo es lo que más me gusta, luego todo el trabajo de levantamiento de esa información, sistematización, redacción, elaboración de los documentos finales, es lo que yo sé hacer.

A: Y bueno, ¿Cómo percibe la relación entre el personal técnico y administrativo? O de su área con el resto de áreas de la organización.

R: o sea yo creo que son relaciones de amistad, conocimiento, estamos en una misma institución, pero falta una relación con respecto al conocimiento de nuestros trabajos, por ejemplo yo no sé lo que hace el equipo del Julito Escobar, y un día salimos con uno de los compañeros de ese equipo y comentamos, bueno y tú que haces en el equipo del Marquito.... Si.... Nos falta, comunicación sobre lo que hacemos en nuestros trabajos y cómo se relacionan, porque estoy segura de que se relacionan, de manera que sepamos más qué es lo que están haciendo nuestros colegas y ellos sepan que es lo que hacemos nosotros, eso en la parte técnica. Ahora en la parte administrativa lo que pasa es que a los técnicos nos hace falta conocer los procedimientos administrativos, porque eso no conocemos a pesar de que nos explican y eso puede traer conflictos y de hecho ha traído conflictos, y por otro lado el equipo administrativo debe conocer como es nuestro trabajo a nivel de campo porque esa falta de conocimiento puede limitar las condiciones en las que nos desempeñamos, es necesario un conocimiento completo de lo que hacemos todos dentro de la institución de manera que las relaciones sean más fluidas, más colaboración.

A: Alguna cosa que quiera agregar y que le parezca importante....

R: A mí lo que me gusta del IICA y que se ha mantenido por muchos años es porque siempre hay la posibilidad de que entre gente joven, gente que está interesada, capacitada en estos temas y que le gusta este trabajo y eso es un plus de la institución, pero pienso que la gente joven tiene que tener un espacio de diálogo de intercambio con las personas que tienen más experiencia, porque la gente joven viene con muchas ideas y no hay el espacio de diálogo, en ese sentido yo pienso que sería más productivo el aporte de los jóvenes con las nuevas ideas, las nuevas tecnologías, desde el punto de vista de que se cree un espacio específico y me parece que eso falta en la institución.

Por otro lado pienso que los consultores necesitamos mayor estabilidad, cierto grado de estabilidad, nuestro trabajo es importante, eso nos complica mucho porque hay que buscar alternativas y creemos que podemos seguir aportando en el trabajo pero no hay ninguna seguridad laboral, eso es un punto muy frágil, difícil dentro de la institución.

A: Bueno y otra cosa que se me viene a la mente... Bueno como usted ha estado varias veces en la Institución, me puede dar un recorrido histórico....

R: Bueno voy a intentar, al principio cuando estuvo la época del Desarrollo Rural integral del programa Pronader que fue un programa grande en el país yo diría que el IICA hizo un trabajo interesante en el sentido de que trató de aterrizar una propuesta de desarrollo rural muy amplia en doce áreas del país, ahí empezaron aparecer los especialistas en distintos temas en el área del desarrollo rural, en esa época la evaluación del desempeño del IICA en ese programa fue blanco y negro digamos en el sentido de que se dijo bueno si, hubo cooperación técnica pero hubo mucho dinero y se pudieron haber hecho cosas más efectivas con sostenibilidad en el país en el área rural, hubo mucha crítica del lado del gobierno, eso es lo que yo me acuerdo de esa primera etapa.

En esa primera etapa estuve involucrada al final de ese programa y empecé con lo de género al final de ese programa, y pienso que fue una época en la que el IICA aprendió mucho del relacionamiento con el gobierno, esa fue la etapa de fuego

A: ¿Estamos hablando de los 80s 90s?

R: La época del Pronader... Si, principios de los 80s. Luego me desconecté del IICA pero pienso que el tema de agronegocios tuvo un fuerte apoyo, se vincularon más a lo de los productos de exportación el banano, etc. Dieron asistencia técnica y eso le dio un posicionamiento bastante bueno al IICA. Y bueno dando un salto grande en esta última época yo creo que el IICA si está buscando y ha encontrado unas vetas de relacionamiento de cooperación con el gobierno, las áreas en la que trabaja en IICA son las que necesitan de mayor cooperación técnica, sin embargo, habría que buscar otras. Por ejemplo el año anterior yo les vi que estaban en el tema de políticas públicas y ese es un tema álgido en el país, y si esa experticia ya se ha desarrollado en la institución tiene que ser capitalizada, organizada, investigada en el país para ver cómo se puede fortalecer en el país, eso es muy importante, pero hay que investigar hacia adentro de la institución y hacia afuera para ver qué, cómo, para quienes, con quien, es esa pre inversión la que tiene que hacer el IICA para poder acomodarse a lo que el país requiere ahora.