



Nº 25, febrero de 1988

Cooperación y Desarrollo

Carta trimestral publicada por la CEPAL (Casilla 179-D, Santiago, Chile)

Nota: A partir del presente número el Boletín de Cooperación y Desarrollo se publicará de manera cuatrimestral.

COOPERACION Y DESARROLLO es una publicación preparada por la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, dedicada a ofrecer periódicamente informes y noticias relacionados con la participación de la secretaría de la CEPAL en la promoción de las actividades de cooperación técnica y económica entre países en desarrollo —CTPD y CEPD—, organizadas entre sí por los países de la región, por agrupaciones de países latinoamericanos y del Caribe y entre éstos y agrupaciones de países de otras áreas en desarrollo.

Los interesados en suscribirse a esta publicación pueden dirigirse a: CEPAL, División de Operaciones, Casilla 179-D, Santiago, Chile.

I. ANTECEDENTES

Durante 1987 la CEPAL llevó a cabo, con el apoyo del Gobierno de los Países Bajos, un proyecto destinado a sistematizar información acerca de las capacidades, las experiencias previas, los arreglos institucionales, los procedimientos y las modalidades de funcionamiento que caracterizan a los distintos países de la región en materia de CTPD^a.

Como resultado final de dicho proyecto, se elaboró un

documento titulado "Guía para la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD): oferta y directorio de instituciones". Teniendo en cuenta el contenido del capítulo final de la Guía, que resume algunas conclusiones respaldadas por el trabajo de campo realizado por el proyecto antedicho, se ha considerado de interés para los destinatarios del Boletín reproducir ese capítulo en el presente número.

II. EL MARCO GENERAL EN QUE SE DESENVUELVE LA CTPD

El análisis de la capacidad de oferta de CTPD de los países de América Latina ha permitido reunir antecedentes sobre las condiciones en que se ejecutan las actividades de CTPD en la región. Dicho conocimiento proporciona elementos de interés para entender la situación actual en este campo: sus características, sus problemas y las nuevas orientaciones que surgen como posibles soluciones.

A. Características

Entre los distintos aspectos que configuran el marco en que se desenvuelve la CTPD, uno de los elementos que se destaca es la diversidad de situaciones que presentan los países respecto a la manera específica de enfrentar las actividades de CTPD.

En primer lugar, hay países que por su mayor desarrollo relativo están en condiciones de proporcionar una amplia gama de ofertas. Otros países, por el contrario, tienen diversas necesidades de CTPD prioridad que confieren a la CTPD, medida según su vinculación con el proceso de desarrollo nacional; a su grado de *institucionalización*, que se refleja en las funciones y actividades que ejecutan los centros nacionales de coordinación de cada país; y a su grado de *elaboración*, que puede variar desde un simple apoyo a las demandas de CTPD —en la medida en que no existan trabas

presupuestarias— hasta un enfoque global de la CTPD, que puede comprender desde qué sectores deben participar en ésta y a qué países se desea favorecer, hasta el monto de los recursos que se asignan para desarrollar las acciones que se estimen pertinentes.

Vale la pena destacar que las diferencias anteriormente anotadas se expresan en aspectos muy concretos que dan una idea de la gama de distintas situaciones que pueden encontrarse en la región. Así, por ejemplo, se observa que se asigna una muy distinta jerarquía y función a los centros de coordinación nacionales. Estos pueden desempeñarse como entidades en que sólo se localiza la preocupación por la CTPD o llegar al extremo de convertirse en verdaderos centros de poder, con competencia para decidir y fijar criterios y políticas en estas materias. Por otro lado, se observa que la cooperación entre países de la región se ve afectada por las limitaciones que en algunos de ellos pesan sobre la transferencia de tecnología. Estas se han generado por la protección a la propiedad de los procesos y equipos industriales desarrollados por las empresas nacionales que se encuentran protegidas por patentes de invención. Por último, otro punto interesante y que refleja también la diversidad de situaciones en este campo es que independientemente de los procedimientos oficiales establecidos por cada país, existen en muchos de ellos situaciones especiales que escapan a dichos canales. Es el caso de instituciones que por su condición jurídica, gozan de mayor autonomía frente a las decisiones de la autoridad central, y el de

^a Véase Boletín Cooperación y Desarrollo, Nº 23-24, octubre de 1987.

las empresas estratégicas, que por su carácter se encuentran directamente controladas por los más altos niveles de decisión gubernamental.

Aparte de la capacidad de cada país para participar como oferente de CTPD en la región, que depende de su disponibilidad de recursos financieros o humanos, interviene en las diferencias entre países el juicio crítico y estratégico que cada uno de ellos haga respecto del potencial que estas actividades pueden tener para su propio desarrollo y, también, en algunos casos, de la visión que algunas instituciones tengan acerca de los beneficios que les reporta la CTPD. Por ello se advierte una actitud "pragmática" frente a la CTPD. La participación activa de un país se produce siempre y cuando el país estime que dicha iniciativa pueda tener un retorno significativo. En todo caso, de la evaluación que cada país haga del potencial de beneficios que representa la CTPD depende que algunos de ellos, o ciertos sectores al interior de éstos, tengan muy bien identificados sus recursos para prestar CTPD, criterios claros para orientar las respuestas, y/o que existan procedimientos y vías expeditas para canalizar las demandas. Como un buen ejemplo del interés de algunos sectores, se pueden citar las universidades en general y el sector de salud de algunos países. En consecuencia, la existencia de inventarios de recursos a veces muy exhaustivos, que permiten suponer una mayor disponibilidad o mayores facilidades para prestar CTPD, no siempre debe asociarse a la capacidad nacional relativa o potencial, si un buen indicador de ésta fuera el grado de desarrollo de cada país o sus logros en determinados sectores de la actividad económica.

B. Problemas no resueltos

Las características de la CTPD, inherentes a su propia naturaleza, son las que generan los problemas de más difícil solución.

Las demandas de CTPD requieren muchas veces respuestas en el corto plazo, de carácter multisectorial o con la participación conjunta de varias instituciones dentro del mismo sector, y suponen, por lo tanto, rapidez en la solución, que debe ser rigurosa en conocimiento técnico, y gran coordinación entre los distintos agentes de CTPD de un país. Por otra parte, como es imposible prever el objetivo y las especificaciones de las distintas demandas posibles, pareciera necesario que los países contemplasen una gran flexibilidad en los procedimientos que han de seguirse. La experiencia ha demostrado que no ha sido fácil responder a estos requisitos. La excesiva burocratización y la falta de coordinación entre las instituciones de cada país, así como la necesidad de que exista un mayor respaldo técnico en las unidades nacionales de CTPD, son tres aspectos casi siempre presentes en las prácticas de los distintos países, que se estima que entran fuertemente la CTPD. A estas dificultades se agregan otras que no necesariamente son problemas del país oferente, como son las que entraña la presentación de las demandas y la escasa disponibilidad de recursos económicos que pueden tener ambos países comprometidos en una actividad de CTPD.

1. Necesidad de un mayor respaldo técnico

Existe en los países, especialmente por parte de las instituciones que participan en actividades de CTPD, una gran preocupación por contar con un sistema que dé mayor respaldo técnico a las orientaciones, decisiones y programas en este campo. Se estima especialmente importante contar con una instancia coordinadora en el plano nacional que sea

técnicamente idónea. Esta condición es necesaria para garantizar que las instituciones nacionales y, en general, la capacidad técnica nacional, se encuentren bien representadas y que, por lo tanto, los canales oficiales tengan la legitimidad que corresponde. A menudo se ha comprobado que cuando la capacidad técnica de los centros nacionales de coordinación ha sido débil, las decisiones para la acción han tomado más tiempo, demorando innecesariamente la respuesta, y también, que ésta no ha considerado satisfactoriamente las posibilidades de la capacidad nacional o ha dejado de lado especificaciones necesarias respecto de la misma.

Para salvar este problema, las instituciones nacionales han planteado distintas sugerencias, entre las que cabe destacar a las siguientes:

- que exista un contacto directo más frecuente entre los técnicos que participan en actividades de CTPD. Este mayor contacto podría interesar tanto a los técnicos de un mismo país como a los distintos países. Se piensa que podrían existir planes concretos de colaboración entre técnicos, que estarían en condiciones de respaldar las políticas nacionales;
- que en las elaboraciones de las respuestas intervenga personal especializado. Es muy frecuente que los técnicos posean un gran interés por tener una mayor participación en las políticas, planes y programas de CTPD. Este planteamiento tiene más fuerza cuando se trata de propuestas precisas, en que los cuerpos técnicos piden tener una participación efectiva. Que se promueva un canje entre universidades, e manera de contar con un mayor conocimiento sobre los avances en materia de investigación en cada país, por estimarse que las universidades, tienen una gran responsabilidad en la capacidad técnica nacional. Que se cuente con registros de personal técnico permanentemente actualizados para apoyar la capacidad técnica. Se ha destacado que un gran escollo para la CTPD es la insuficiente identificación de los consultores y la debida certificación de sus antecedentes profesionales.

2. Excesiva burocratización

La necesidad de organizar y coordinar la CTPD ha llevado a definir normas y canales de comunicación que establecen los procedimientos que deben seguir las demandas y sus respuestas. Un excesivo celo ha llevado a que en muchos casos éstas sean demasiadas rigurosas y engorrosas, debiendo pasar por el visto bueno de una serie de instancias superiores antes de llegar a la institución que se hará cargo de ejecutar la actividad.

La experiencia acumulada sobre el particular ha llevado al convencimiento de que la forma más eficiente para proceder a las actividades de CTPD es el contacto directo entre las instituciones. La sugerencia de simplificar los mecanismos definidos para la ejecución de estas actividades es una de las más frecuentes. Se ha señalado que de esta manera se facilitan los contactos y los acuerdos entre las partes y se contribuyen hacer más breve la gestión, ahorrándose el desfase que suele producirse entre las exigencias de una solicitud y la respuesta a la misma, hecho que obliga a menudo a reprogramar las actividades después de que han sido acordadas.

Entre las sugerencias que se han hecho para facilitar la participación de las instituciones en las actividades de CTPD, se han señalado dos muy importantes:

- que sería de utilidad que conjuntamente con presentar la solicitud al país correspondiente, se enviara una copia

de ésta directamente a la institución que actuará como contraparte de la actividad requerida. Esta precaución permitiría que mientras se siguen los trámites oficiales para aprobar la solicitud, la institución pueda planificar la actividad y compatibilizarla con su programa regular de trabajo;

- que se prevean las demandas de cooperación con la suficiente anticipación de manera que en su programación se contemple el tiempo real suficiente que puede tomar la respuesta del país al cual se hace la solicitud y la fecha de iniciación efectiva de las actividades.

3. Falta de coordinación en el plano nacional

A menudo se plantea la necesidad de que exista un mayor conocimiento sobre las actividades de CTPD. Hay países en los cuales no existe suficiente claridad sobre lo que significa la CTPD. En otros, las instituciones de carácter técnico no están enteradas de cuál es la entidad que hace las veces de centro nacional de coordinación y estiman que su capacidad no es utilizada debidamente. Estas dificultades provienen en gran medida de la atomización de la infraestructura interna que los países han creado para ejecutar sus acciones de CTPD y de la falta de continuidad de los equipos encargados de la cooperación. También influye en esta situación una falta de compatibilidad entre la dimensión política y la propiamente técnica de la CTPD, la que obstaculiza la comunicación entre los distintos agentes que participan en estas actividades.

Todos estos factores determinan el hecho de que pese a que en los países puede existir una política de CTPD, exista una especie de incomunicación entre el centro nacional de coordinación y las instituciones que pueden participar en la CTPD. Esta incomunicación no favorece estas actividades, entre otras cosas, porque no se utiliza satisfactoriamente la capacidad existente y no se coordina la programación de la CTPD con la programación interna de las distintas instituciones que se espera que con ella colaboren, todo lo cual hace que se debilite la capacidad de compromiso que puedan tener esas instituciones, factor muy importante en este campo de acción. No hay que olvidar que, en definitiva, el costo de los recursos humanos de cada una de estas actividades es asumido por estas mismas instituciones.

4. El carácter de las demandas

Según se ha podido observar, otro punto que suele entorpecer la CTPD son las características de las demandas. Al sistematizarse las observaciones encontradas sobre el particular resalta la necesidad de identificar con precisión los objetivos de la actividad solicitada, como asimismo los requisitos de carácter técnico, señalándose para cada uno de ellos su propósito y las exigencias que impone su aplicación. Es importante considerar estos puntos para facilitar la respuesta a la demanda. Sin estos antecedentes es difícil para una institución poder entender exactamente cuáles son las necesidades técnicas y cuál sería la respuesta más adecuada. Obviamente es necesario interpretar el nivel técnico necesario y las condiciones en que operará la actividad durante su ejecución, como asimismo el modo en que se incorporará posteriormente ese adelanto técnico dentro de los planes de la institución que lo requiera.

Asimismo, se insiste en la importancia de hacer las demandas con la suficiente anticipación para que la institución ejecutora pueda planificarlas oportunamente, y también se estima necesario que las actividades que se requieren puedan ser medidas con el objeto de poder evaluarlas. Una de

las preocupaciones de las instituciones oferentes de CTPD es hacer un uso eficiente de sus propios recursos. Por esta razón a éstas les interesa la factibilidad de ejecutar la actividad solicitada y la capacidad real del país demandante para incorporarla a su quehacer. Aquellos países que han dado mayor prioridad a la CTPD tienen muchas veces, incluso, interés en que las acciones que se realicen con su participación sean realmente significativas para el desarrollo del país que las solicita.

Todas estas razones hacen aconsejable prestar atención a los contenidos de las demandas, de manera de ahorrar tiempo y facilitar la tarea a la institución que cooperará con la solicitud. Este esfuerzo exige que los países demandantes dispongan de cierta capacidad para estar en condiciones de definir con exactitud su solicitud de CTPD.

5. Escasez de recursos

Uno de los aspectos críticos de las actividades de CTPD es la escasez de recursos para desarrollar acciones en este campo. Muchas veces los convenios no son operativos por falta de recursos. Esta restricción deriva de las difíciles condiciones por las que atraviesan los países de la región, de manera que son pocos los que pueden realizar aportes especiales con este objeto; en consecuencia todo el peso del costo de la CTPD suele recaer en las instituciones involucradas. Por otra parte, al mismo tiempo y por esa misma razón, en muchos países se ha redefinido la actuación de las entidades públicas dentro de una perspectiva de autofinanciamiento. Este hecho limita en forma considerable las posibilidades reales de las instituciones para llevar a cabo acciones de CTPD y acentúa el carácter pragmático de éstas.

La falta de recursos se hace aún más notoria frente al actual aumento de la demanda de CTPD. La restricción económica que sufren los países de la región ha contribuido a que éstos se esfuercen por aprovechar al máximo las oportunidades de fortalecer sus economías con los recursos disponibles. En consecuencia, los países han tenido ocasión de revalorizar la capacidad potencial que tiene la CTPD para ahorrar, solucionar problemas y dar un empuje vigoroso a los procesos de desarrollo de cada país, constituyéndose esta actividad en una oportunidad para impulsar las fuentes de generación de recursos.

Debido a la mayor demanda, el peso de las limitaciones presupuestarias de las instituciones y a la escasa disponibilidad de recursos de los centros nacionales de coordinación (especialmente cuando se trata de los recursos en divisas), es más factible responder a demandas que suponen actividades de asesoramiento de corta duración y que se encuentran bien planificadas. En estrecha vinculación con este aspecto, se sugiere la necesidad de respetar las fechas programadas y atenerse a los procedimientos acordados.

C. Nuevas orientaciones en las actividades de CTPD

La experiencia acumulada en estos años, el análisis de los problemas que ha planteado la ejecución de las actividades de CTPD así como la visión que cada país tiene de potencial de éstas, han contribuido al surgimiento de tendencias que constituyen un comienzo de respuesta a los problemas detectados, como asimismo un esfuerzo por ampliar el horizonte de la CTPD en la región.

1. Intercambio de experiencias

En la actualidad existe un mayor énfasis en la cooperación como posibilidad de intercambio de experiencias, con lo cual se ha ampliado un concepto de CTPD que suele concre-

tarse en un enfoque bastante rígido que divide a los países en dos grupos: los que necesitan CTPD y los que poseen capacidad de oferta en distintas áreas.

Esta forma de entender la CTPD, es decir, como un intercambio de conocimientos más que como una actividad estrictamente de cooperación con otro país o de intercambio con potencial de retorno significativo, mejora la eficiencia de las actividades en cuanto a su real aplicabilidad en el país receptor. Los países de la región, especialmente los de menor desarrollo relativo, suelen tener condiciones muy particulares para incorporar nuevas tecnologías por sus características sociales, culturales, climáticas, ambientales y otras. Por estas razones, es más interesante la posibilidad de intercambiar experiencias de modo de adecuar la innovación a sus características y a sus propios avances, que la de recibir "paquetes" que no suelen tener en cuenta sus especificidades.

2. Misiones de sondeo y de identificación de necesidades de CTPD

Los países han participado con distintos grados de intensidad en misiones de sondeo y de identificación de necesidades de cooperación.

El sondeo permite una primera aproximación, no oficial, para definir mejor las demandas y estudiarlas con mayor detención. Este es un esfuerzo que en algunos casos realizan los países oferentes de cooperación técnica para solucionar los problemas que deben enfrentarse al atender necesidades en este campo. Constituyen un apoyo técnico al país demandante, puesto que si se requiere traspaso de tecnología, es muy probable que en ese país no estén dadas las condiciones para precisar con exactitud el contenido de la solicitud.

Las misiones de identificación de necesidades de CTPD son parte de una estrategia distinta. Este tipo de acciones son realizadas por aquellos países que atribuyen prioridad a la CTPD como instrumento de su política de desarrollo y que tienen la capacidad de destinar recursos especiales a ese fin. Sobre la base de estas misiones, se generan nuevas demandas que contribuyen a estrechar los lazos de cooperación entre los países. Naturalmente, los países programan este tipo de misiones de acuerdo con su política de relaciones exteriores, industrial, comercial y según sus prioridades. Esta modalidad es un antecedente totalmente nuevo en la región y ha instaurado una nueva etapa debido al rol activo que se asigna a la CTPD.

3. Aparición de redes de CTPD

La aparición de redes de cooperación en la región proporciona una solución a algunos de los problemas anteriormente planteados. Las redes ponen en contacto directo a los cuerpos técnicos de cada país y permiten gran flexibilidad en su acción. Por tanto, son un canal de participación a nivel técnico, estimulan el intercambio de información y pueden convertirse en vías de intercambio de cooperación, evitando los escollos que deben enfrentarse a causa de la excesiva burocratización de algunos mecanismos oficiales. Por todas estas ventajas, es posible que a futuro las redes tengan en la región una participación mucho más activa en la CTPD.

4. Creación de unidades especializadas de CTPD dentro de las instituciones

Durante los últimos años la mayoría de las instituciones que participan activamente en cooperación técnica han creado en su interior unidades encargadas de coordinar la CTPD. Esta práctica facilita la labor no sólo dentro de la institución, sino que también simplifica la tarea que debe realizar el centro nacional de coordinación. El interés por crear estas unidades es un indicador de la importancia que las instituciones atribuyen a la CTPD como medio para su propio fortalecimiento técnico.

5. Mayor importancia de la utilidad de la información

El concepto tan frecuente de que en nuestros países "todo el mundo se conoce", que hace desdeñar la ventaja de que existan registros de información actualizada está siendo superado frente a la intensidad y diversidad de las demandas y ante el crecimiento del sector público y la complejidad de sus cuerpos técnicos. En la actualidad, como ya se dijo, se estima que uno de los puntos de estrangulamiento de las actividades de CTPD es la dificultad de identificar a los técnicos apropiados para atender cada solicitud teniendo la certeza de su capacidad profesional. Por ello, la disponibilidad de la información necesaria constituye un instrumento elemental para cualquier sistema de cooperación dentro de un país que otorgue prioridad a estas actividades. Es conveniente señalar que dependiendo de los sectores de que se trate, existen redes, y en algunos casos, sistemas de información que a veces son subutilizados y que valdría la pena aprovechar más plenamente.

