



BMZ | Ministerio Federal de Cooperación
Económica y Desarrollo de Alemania y

CEPAL | Comisión Económica para América Latina
y el Caribe

Un modelo de cooperación para el siglo XXI



NACIONES UNIDAS



BMZ



Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva

Antonio Prado
Secretario Ejecutivo Adjunto

Raúl García-Buchaca
Director
de la División de Planificación de Programas y Operaciones

Ricardo Pérez
Director
de la División de Documentos y Publicaciones

Este documento no ha sido sometido a revisión editorial formal.

Prólogo

Durante las últimas décadas la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ) han construido una alianza estratégica sobre la base de valores compartidos y un interés común: contribuir al desarrollo de América Latina y el Caribe.

Si bien se han logrado importantes avances en el desarrollo de la región, los países de América Latina y el Caribe enfrentan desafíos para cerrar las brechas económicas y sociales y dar paso a un crecimiento económico sostenible y con igualdad. Las debilidades en los ámbitos de la protección social, los sistemas tributarios, la educación, el fortalecimiento del capital humano, la productividad y la innovación tecnológica profundizan las desigualdades, por lo que es necesario reforzar las políticas públicas destinadas a paliarlas. En este sentido, el objetivo de la cooperación entre la CEPAL y el BMZ es fortalecer la capacidad de gestión de los Estados para que, junto con la sociedad civil y el sector privado, puedan enfrentar y superar estos complejos desafíos y lograr gradualmente un cambio en sus estrategias de desarrollo.

En el presente documento se destacan los logros de esta alianza estratégica, considerada por la CEPAL y el BMZ un modelo de cooperación a seguir para el siglo XXI. El éxito de esta alianza se debe, entre otros aspectos, a la construcción sobre los resultados y experiencias de programas anteriores, los vínculos con los programas bilaterales de la cooperación alemana y las lecciones aprendidas durante esos procesos. El fortalecimiento de los intercambios de expertos y la capacidad de responder con flexibilidad a los requerimientos de asistencia técnica de los países, así como la promoción de temáticas innovadoras en las agendas de desarrollo nacional y regional, también han contribuido a estos resultados exitosos.

La CEPAL y el BMZ se complementan notablemente como aliados estratégicos. La CEPAL provee una plataforma para el diálogo político en América Latina y el Caribe, genera conocimientos y recomienda políticas públicas a los países sobre temas económicos, sociales y ambientales. Por su parte, la cooperación alemana no solo apoya a la CEPAL en esta labor, gracias a su amplia red y experiencia, sino que además retroalimenta sus proyectos bilaterales con el conocimiento y las recomendaciones de la CEPAL.

En el futuro ambas instituciones continuarán acompañando a los países de América Latina y el Caribe y promoviendo políticas y prácticas para enfrentar los desafíos del desarrollo sostenible en sus tres pilares: el económico, el social y el ambiental.



Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva
Comisión Económica
para América Latina
y el Caribe (CEPAL)



Dorothee Fiedler

Subdirectora General
para América Latina y el Caribe
del Ministerio Federal
de Cooperación Económica
y Desarrollo de Alemania (BMZ)



I. Antecedentes

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ) han trabajado conjuntamente durante décadas en diversos proyectos relacionados con el desarrollo socioeconómico y ambiental de los países latinoamericanos y caribeños. En el año 2003, la CEPAL y el BMZ acordaron cambiar el enfoque de proyectos a programas y definieron su cooperación como una “alianza estratégica”. En el año 2005, Alemania ingresó oficialmente como país miembro de la CEPAL.

El Gobierno de Alemania destaca la relación con la CEPAL en una nota estratégica sobre su política exterior hacia América Latina y el Caribe¹: como miembro de la CEPAL y principal donante bilateral del organismo, Alemania está activamente involucrada en el discurso regional sobre desarrollo económico y social. Los objetivos del Gobierno son, entre otros, la promoción del desarrollo sostenible y el fortalecimiento de la cohesión social; la protección del clima y del medio ambiente, y el aprovechamiento conjunto de oportunidades económicas. La estrategia alemana busca fortalecer el diálogo político birregional entre Europa y América Latina y el Caribe, así como el papel de las Naciones Unidas para responder a los desafíos globales.

El programa de trabajo de la CEPAL² y la publicación más reciente en que expone su posición institucional, “La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir”³, evidencian una visión de prioridades sobre la agenda del desarrollo que tiene importantes elementos en común con las del Gobierno de Alemania. La CEPAL promueve políticas públicas que incidan en el crecimiento con igualdad y sostenibilidad y el dinamismo económico, sobre la base de la innovación tecnológica y la inclusión social. Además, la CEPAL, como organismo multilateral que promueve la cooperación internacional para el desarrollo sostenible de la región, está activamente involucrada en fortalecer el diálogo político birregional entre Europa y América Latina y el Caribe.

En la primera parte de este documento se describen los intereses compartidos de ambas regiones, y en la segunda, el sentido de la alianza

¹ Auswärtiges Amt.: “Germany, Latin America and the Caribbean: A Strategy Paper by the German Government”, 2010.

² LC/G.2434(SES.33/5) [en línea] http://www.eclac.org/pses33/noticias/paginas/9/39329/2010-2-SES-33-5_Programa_de_trabajo.pdf.

³ LC/G.2432(SES.33/3) [en línea] http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/39710/100604_2010-114-SES.33-3_La_hora_de_la_igualdad_doc_completo.pdf.

que se ha ido forjando entre el Ministerio y la Comisión para promover el desarrollo sostenible. En la conclusión se delinearán algunos ejes futuros de esa alianza y cómo cabría potenciar su impacto.

La forma y el fondo de esta cooperación marcan una pauta y constituyen una referencia para el futuro de la cooperación internacional orientada al desarrollo sostenible de la región.

II. La relación entre Alemania y América Latina y el Caribe: Su importancia, significado y proyección

1. Una historia entrelazada

Históricamente, Alemania ha hecho grandes aportes para el desarrollo y la modernización de América Latina y el Caribe. El viaje del conde Von Humboldt en la víspera de las gestas independentistas aún es recordado. Asimismo, están bien documentadas las migraciones alemanas que ocurrieron en los siglos XIX y XX, especialmente hacia el sur de la región y México, y que impulsaron el desarrollo agrícola e industrial de los países receptores. A fines del siglo XX, se estimaba en 5 millones de personas la población latinoamericana y caribeña de ascendencia alemana. Solo a título de ejemplo, dos destacados pensadores latinoamericanos contemporáneos que han sido secretarios ejecutivos de la CEPAL han tenido vinculaciones familiares con Alemania: Raúl Prebisch y Gert Rosenthal.

2. Inversiones directas y flujos comerciales

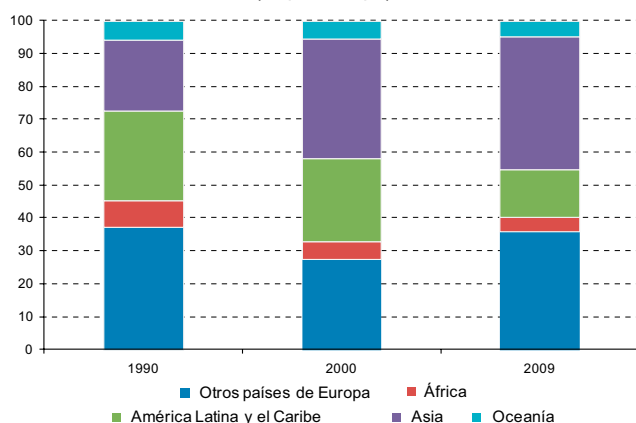
En la década de 1950, se decía que São Paulo era el principal polo industrial alemán fuera de Alemania. En efecto, la industria germánica, junto con las de otros países, se benefició de la política de industrialización mediante sustitución de importaciones que se desplegó en la región. Tras la eliminación de dicha política en los años ochenta y el proceso de apertura internacional, las inversiones alemanas en América Latina y el Caribe perdieron importancia relativa. Más recientemente, la aparición de zonas atractivas para las inversiones en Europa y Asia acentuó esa tendencia (véase el gráfico 1). Actualmente, el flujo anual de inversiones hacia la región alcanza apenas un

1% del total de las inversiones alemanas. A pesar de ello, algunas empresas tradicionales, principalmente en el sector automotor y en la industria química, reestructuraron y fortalecieron su presencia en el continente.

• Gráfico 1 •

Alemania: acervo de inversión directa fuera de la Unión Europea, Estados Unidos y Canadá, por destino geográfico, 1990-2009

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Deutsche Bundesbank y de Deutsche Bundesbank, *Foreign Direct Investment Stock Statistics*, Special Statistical Publication, N° 10, abril de 2011.

En cambio, el comercio bilateral es bastante dinámico a pesar de que el mercado es todavía pequeño. Como consecuencia de la crisis financiera internacional que se inició en 2008, los flujos comerciales en ambos sentidos sufrieron caídas importantes. Gracias a la recuperación de la demanda latinoamericana, que ha sido más rápida y sostenida, las exportaciones repuntaron más que las importaciones, lo que permitió un pequeño superávit a favor de Alemania. Sus dos principales socios comerciales en la región son el Brasil y México, que representan más del 50% del comercio, seguidos por la Argentina, Chile, Colombia y el Perú (véase el gráfico 2).

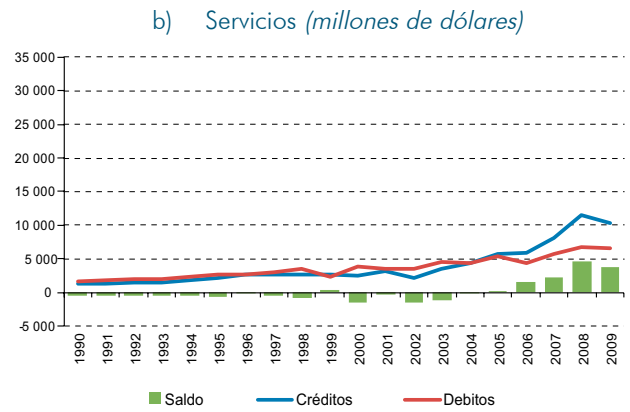
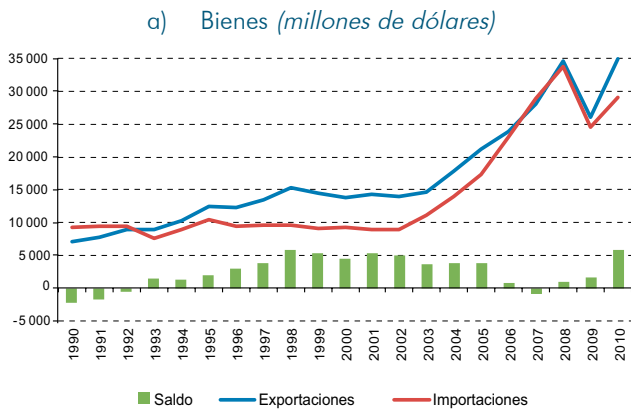
Por su parte, de los países de la Unión Europea, Alemania se mantiene como el socio más importante para la región y se ubica entre los cinco primeros mercados para las importaciones de la Argentina, el Brasil y México.

En un mundo cada vez más interconectado y competitivo, se hace indispensable para América Latina y el Caribe mejorar su acceso a los mercados globales, y para Alemania asegurarse una relación privilegiada con América Latina y el Caribe. Por ello existe un mutuo interés en cooperar en temas de política comercial.

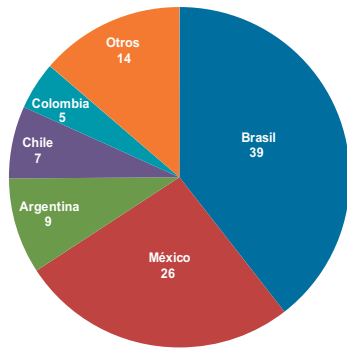


• Gráfico 2 •

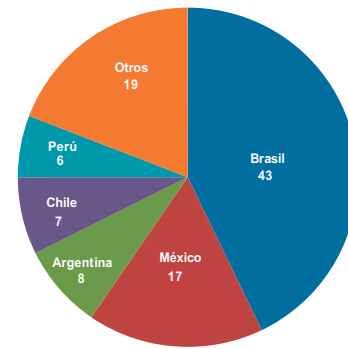
Alemania: comercio bilateral de bienes y servicios con América Latina y el Caribe, 1990 a 2010
(En millones de dólares y porcentajes)



c) Participación en las exportaciones de bienes hacia América Latina y el Caribe por país, 2010 (porcentajes)



d) Participación en las importaciones de bienes desde América Latina y el Caribe por país, 2010 (porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE) y Deutsche Bundesbank.

3. Cadenas de valor bilateral

El comercio entre Alemania y América Latina y el Caribe favoreció la maduración de cadenas de valor en algunos rubros estratégicos. Alemania es un importante proveedor de bienes de capital y equipos de transporte, productos que corresponden en conjunto a dos tercios de las exportaciones (véase el gráfico 3). Esa transferencia de media y alta tecnología contribuyó claramente a mejorar la competitividad de las empresas latinoamericanas, lo cual benefició a todos los sectores a través de los encadenamientos.



La cadena de valor en el sector del transporte integra a los países latinoamericanos en distintos eslabones. Además de implicar transferencias de tecnología, involucra a muchas pequeñas y medianas empresas (pymes), cuyo papel es primordial en ambas regiones.

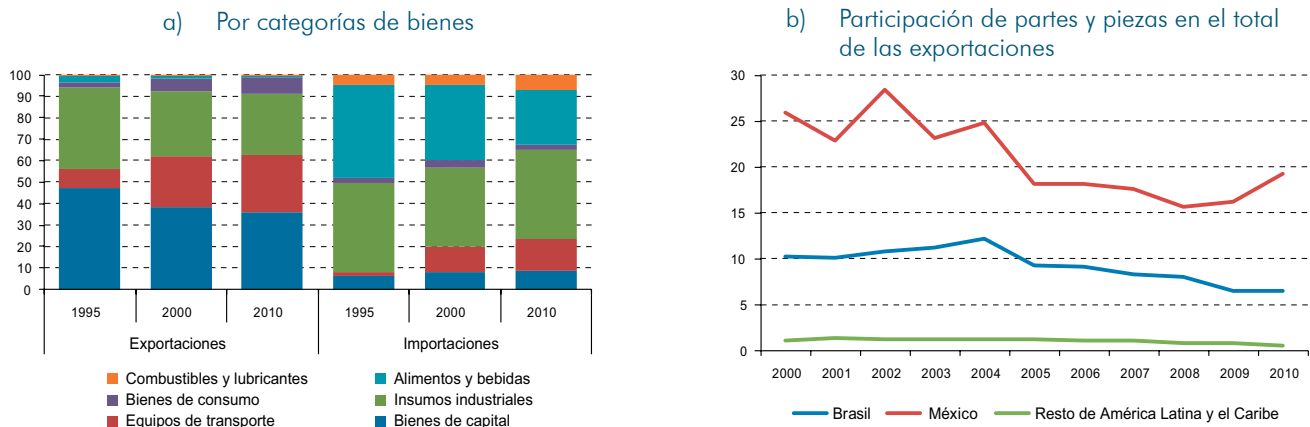
A su vez, esa industria se vincula a oportunidades de innovación relacionadas con combustibles alternativos, como el etanol o el biodiésel, que, a pesar de suscitar controversias respecto de la seguridad alimentaria, aglutina importantes intereses.

Esa relación privilegiada está sometida a los embates de la creciente competencia que genera la presencia cada vez más importante de la industria china. Sin embargo la cooperación permite a Alemania fortalecer sus lazos con América Latina y el Caribe. A manera de ejemplo, Alemania tiene mucha experiencia en la promoción de la innovación gracias a modelos de instituciones de apoyo a la tecnología muy desarrollados (modelos Fraunhofer, instituto afiliado y Steinbeis), que han sido una inspiración para los gobiernos de la región en repetidas ocasiones. En lo que se refiere a los combustibles alternativos, Alemania acompaña esta naciente industria con estudios e investigaciones para anticipar los impactos sobre la seguridad alimentaria y el medio ambiente y definir qué políticas deberían acompañar su desarrollo industrial con el fin de mitigar potenciales efectos negativos.

Empresas fabricantes como Daimler AG y Volkswagen tienen plantas de producción en el Brasil y México e importan una parte de sus piezas desde sus casas matrices. Estas plantas se han especializado en la producción de ciertos modelos que se exportan al mundo entero, incluida Alemania. Además, el Brasil y México se han especializado en la producción de ciertas piezas que importan fabricantes localizados en Alemania. En conjunto, las piezas supusieron, respectivamente, el 20% y al 7% de las exportaciones mexicanas y brasileñas a Alemania en 2010. Los países exportadores de metales en la región también se integran a esa cadena. Cabe resaltar el caso del litio, indispensable para la producción de baterías y autos electrónicos y del que la región provee casi el 60% de la oferta mundial. Este porcentaje podría elevarse cuando se inicie su explotación en Bolivia (Estado Plurinacional de), donde se considera que se encuentra la mayor reserva mundial de este metal.

• Gráfico 3 •

Alemania: composición de los flujos comerciales con América Latina y el Caribe, 1990-2010
(En porcentajes)



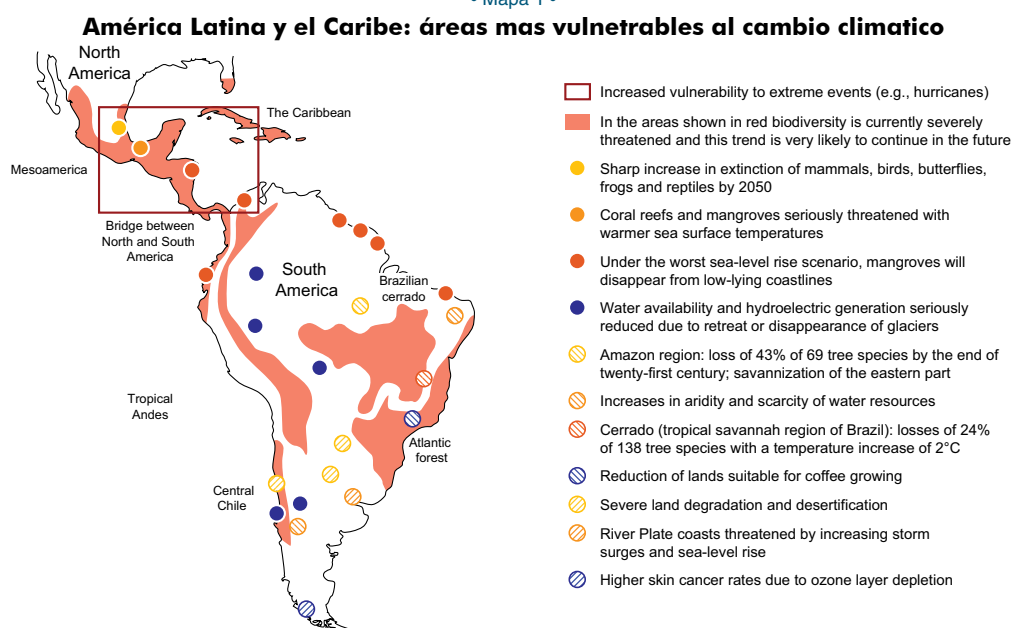
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

4. Medio ambiente

El cambio climático, el agujero de la capa de ozono y la contaminación de los mares no se detienen ante las fronteras nacionales. Alemania trabaja decididamente en ese ámbito y hoy ya cumple plenamente sus compromisos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en consonancia con el Protocolo de Kyoto: sus niveles de emisión se han reducido un 21% con respecto a 1990, con lo que ha llegado a la meta que se fijó para 2012.

El desarrollo sostenible encuentra en el continente un terreno fértil para la cooperación. Los gobiernos de la región deben responder a tantas urgencias y necesidades inmediatas que encuentran dificultades para definir sus prioridades de gestión en el pilar medioambiental con una mirada de largo plazo. Las consecuencias de un crecimiento acelerado sin sostenibilidad ni medidas para mitigar efectos indirectos negativos tendrán repercusiones a nivel mundial. La región posee una excepcional riqueza de recursos naturales y una diversidad biológica que todavía no se conoce en su totalidad; concentra más de un cuarto de las reservas del agua dulce del planeta, mantiene seis millones de kilómetros cuadrados de selva tropical y ofrece una variedad de servicios ambientales al mundo.

• Mapa 1 •



Fuente: Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), *Climate Change 2007: - Impacts, Adaptation and Vulnerability: Contribution of Working Group II contribution to the Fourth Assessment Report of the IPCC*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

Se estima que América Latina y el Caribe se encuentra entre las regiones más vulnerables frente a los impactos del cambio climático, por lo que, con el apoyo de la comunidad internacional, deberá emprender grandes esfuerzos de adaptación y mitigación.

5. Una alianza para la gobernanza mundial

Otra faceta del interés compartido entre Alemania y América Latina y el Caribe es su voluntad de fortalecer la gobernanza mundial a través del multilateralismo.

La caída del muro de Berlín cambió las prioridades políticas y económicas de una Alemania reunificada, en favor de la integración europea, que ha ido incluyendo progresivamente el este del viejo continente. Por su parte, en la misma década, América Latina y el Caribe se vio forzada a abandonar el modelo de industrialización mediante sustitución de importaciones debido a la crisis de la deuda externa. La apertura de mercados y el debilitamiento de las instituciones del Estado, que a menudo fueron procesos muy radicales, coincidieron en varios países con el restablecimiento de la democracia. Los Estados frágiles necesitan modernizarse para enfrentar nuevos retos. Las prioridades políticas y económicas de la región a partir de los años noventa privilegiaron la descentralización y el empoderamiento de los gobiernos locales, al mismo tiempo que el regionalismo abierto.

En la primera década del siglo XXI, sobre todo a partir de la crisis financiera internacional que empezó en 2008 y cuyas secuelas aún se dejan sentir, quedó de manifiesto la necesidad de fortalecer la gobernanza mundial a través del multilateralismo. En ese sentido, Alemania y la región buscan incrementar su presencia e influencia en los mecanismos multilaterales de gobernanza mundial e incidir en la conformación de un nuevo contexto global.

6. El futuro de la relación entre Alemania y América Latina y el Caribe

Las relaciones entre América Latina y el Caribe y Alemania demandan un renovado acercamiento entre gobiernos, empresas y actores sociales para facilitar inversiones productivas de calidad que contribuyan a un desarrollo inclusivo y ambientalmente sostenible, más allá de las complementariedades económicas que han fructificado hasta la fecha. En esa línea, una cooperación más profunda con Alemania permitiría a América Latina y el Caribe lo siguiente:

- avanzar en la creación de pequeñas y medianas empresas, con vistas a generar empleos de calidad en redes y cadenas globales de valor;
- fomentar las inversiones en tecnologías que mitiguen el cambio climático, contrarrestando las externalidades negativas del crecimiento económico desregulado;
- incrementar el uso de energías amigables con el medio ambiente, diversificando la matriz energética con fuentes renovables no convencionales, y



Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, y Dorothee Fiedler, Subdirectora General de Programación y principios de la cooperación del BMZ con países y regiones, junto con Álvaro García, Ministro de Economía y Finanzas del Uruguay.

Foro “Unión Europea, América Latina y el Caribe” en Montevideo, 2009, convocado por el BMZ y el Ministerio de Economía y Finanzas del Uruguay.



- dar un mayor impulso a la innovación y a la masificación de nuevas tecnologías, en particular las de la información y las comunicaciones (TIC).

Alemania, a su vez, se beneficiaría en dimensiones clave de su bienestar económico y social. Una relación consolidada permitiría al país expandir sus mercados tradicionales (sectores de automoción, productos químicos y farmacéuticos) y fortalecer su tejido de pequeñas y medianas empresas. Asimismo, permitiría explorar nuevos mercados en áreas no tradicionales (como las nuevas tecnologías y la economía verde), así como otros sectores históricamente estratégicos, pero que se distinguen por una escasa presencia de Alemania en América Latina (telecomunicaciones, energía y servicios financieros). Unas relaciones privilegiadas con la región le asegurarían el abastecimiento de recursos naturales y la contribución al mantenimiento de la biodiversidad y la sustentabilidad ambiental.

En un momento en que América Latina es vista con otros ojos por el mundo, hay una oportunidad única para diseñar estrategias de mediano plazo de carácter económico, social y ambiental que permitan estrechar las relaciones. Se debe tener particularmente en cuenta la heterogeneidad latinoamericana y prestar atención a las oportunidades y restricciones que enfrentan las economías de la región que presentan un menor grado de desarrollo.

III. El camino hacia una alianza estratégica entre la CEPAL y el BMZ

La CEPAL y el BMZ identificaron ámbitos en que América Latina y el Caribe y Alemania compartían importantes intereses estratégicos, y orientaron su cooperación a facilitar el establecimiento de relaciones de respeto mutuo sobre intereses compartidos.

La primera actividad de cooperación con Alemania se remonta a 1979. Desde entonces, la CEPAL y la cooperación para el desarrollo alemana han abierto camino a temas e ideas innovadores en reiteradas ocasiones.

El desarrollo y la calidad de la cooperación entre la CEPAL y Alemania hicieron que las partes hayan llegado a calificarla de “alianza estratégica”. Esta alianza se basa en valores compartidos y en la búsqueda de beneficios mutuos. La evolución de modalidades e instrumentos, la convergencia de campos



temáticos y la complementariedad de los aportes de ambas instituciones son factores que explican el éxito de esta cooperación.

Comisionada por el Ministerio Federal de Desarrollo y de Cooperación de Alemania (BMZ), la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) es el principal socio de la CEPAL en la ejecución de proyectos y programas de cooperación.

1. El desarrollo temático de la cooperación: De la esfera sectorial a la global

El temario ha sido muy diverso a lo largo de los años, debido al abanico de desafíos pendientes en las agendas de desarrollo de los países de la región. Por ello, durante la década de 1980 (especialmente en su primer quinquenio) la cooperación se caracterizó por iniciativas aisladas, lo que cambió notablemente a partir de 1984. En ese sentido, si miramos los temas en retrospectiva, podemos distinguir ciertos bloques y tendencias temáticas.

- En la primera fase destacaron tres áreas de intervención por su mayor presencia en los programas: la micro, pequeña y mediana empresa (MIPYME), el sector agrícola y los temas vinculados a la infraestructura. Las tres áreas se mantuvieron en la agenda de la cooperación hasta el inicio del nuevo milenio.
- Después de la llamada “década perdida” de los años ochenta, se inició en la región una etapa de recuperación y de reorientación de las políticas públicas. A partir de los años noventa emergen con fuerza proyectos relacionados con la modernización del Estado. Durante este período, la CEPAL y el BMZ promovieron conjuntamente un proceso de cambio hacia una institucionalidad robusta y competente del Estado que permitiera encarar las múltiples exigencias del desarrollo sostenible. Cabe destacar entre los temas fundamentales la descentralización, el desarrollo local, la gestión fiscal del Estado, la gobernabilidad, la política social y la política comercial internacional.
- Más recientemente han adquirido un peso cada vez mayor los temas vinculados al desarrollo sostenible y la integración de sus tres pilares. Se han promovido conceptos clave, como la gestión de los recursos naturales, la eficiencia energética y el uso de energías renovables y, en los últimos años, el cambio climático.

La cooperación en cifras

En la última década se llevaron a efecto:

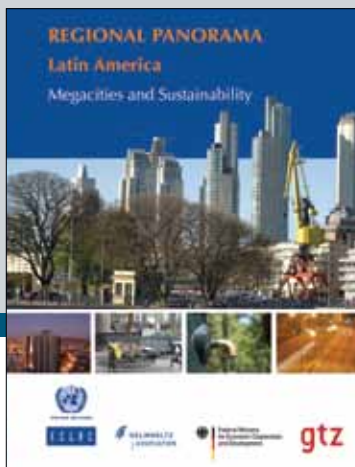
- una docena de programas;
- casi 200 publicaciones;
- más de 150 eventos y capacitaciones en toda la región.



De la evanescencia a la mira: el cuidado como eje de políticas y de actores en América Latina
• Septiembre 2011



Distributive impact of public policy • Marzo 2011

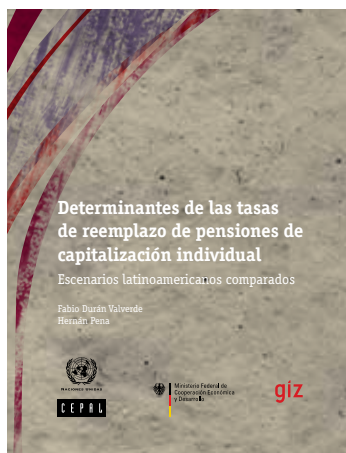


Regional Panorama, Latin America: Megacities and Sustainability • Diciembre 2010

El portafolio de cooperación ha experimentado cambios fundamentales. En primer lugar, evolucionó de proyectos a programas multianuales y pluritemáticos que han abarcado la modernización del Estado, el desarrollo sostenible y la promoción de políticas de igualdad social y económica. La cooperación tiene cada vez más un enfoque sistémico. En segundo lugar, se ha articulado mejor el enfoque regional que caracteriza la labor de la CEPAL con temas de la agenda global tales como la integración regional energética entre países o la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

2. Cambios en instrumentos y modalidades de cooperación

Algunos instrumentos de base, como por ejemplo la contribución financiera, se han mantenido prácticamente sin cambios a lo largo de los años. Este mecanismo asigna recursos por áreas temáticas y traspasa su gestión a la CEPAL mientras que, en paralelo, se mantiene un estrecho vínculo a nivel técnico con la cooperación alemana. Ese procedimiento permite una planificación detallada del programa y sus componentes y una gran flexibilidad para adaptar constantemente las actividades a la evolución del contexto externo.



Determinantes de las tasas de reemplazo de pensiones de capitalización individual: escenarios latinoamericanos comparados • Mayo 2011

Un paso cualitativo clave en materia de cooperación se dio con la incorporación de expertos alemanes a la CEPAL a fines de los años noventa. Su presencia física facilitó y flexibilizó aún más la adaptación de las actividades frente a cambios externos, pero, sobre todo, esta medida ha mejorado cualitativamente el diálogo a nivel técnico-estratégico con la GIZ y el BMZ. Además, los expertos representan un puente hacia los proyectos bilaterales de Alemania en los países de la región y son un enlace valioso que agiliza el intercambio con instituciones especializadas en Alemania y Europa.



Impacto de la infraestructura de la calidad en América Latina • Febrero 2011

El siguiente salto cualitativo se dio en 2003. A partir de entonces, el apoyo alemán pasó de los proyectos individuales a la implementación de programas integrados y plurianuales. Este formato permitió conceptualizar e implementar los temas de la cooperación con mucha mayor coherencia y abarcar problemáticas de manera más integral, aprovechando sinergias.

Para reforzar aún más su estrecha colaboración, la CEPAL y el BMZ decidieron en 2003 definirla como una “alianza estratégica”. Este paso adquirió aún mayor trascendencia con la incorporación de Alemania como miembro de la CEPAL a partir de julio de 2005. Más que hechos puntuales, estos avances constituyen la expresión de una relación de larga trayectoria construida sobre la confianza y el respeto mutuo.

Esa relación también se traduce en intercambios de redes de contactos y de experiencias exitosas. Una colaboración destacada ha sido la llevada a cabo con GIZ-China. Varias delegaciones de altos funcionarios chinos han realizado visitas a Chile, la Argentina y el Brasil, que organizó la CEPAL para informarles sobre políticas de desarrollo económico y social. Como resultado de esas visitas se prepara un número de la *Revista CEPAL* en mandarín con objeto de difundir las experiencias latinoamericanas a las contrapartes chinas, dada las similitudes que enfrentan en algunas de las problemáticas de desarrollo.

3. Factores de éxito de la cooperación

Acceso a los conocimientos y experiencia institucionales y técnicos disponibles en Europa y Alemania

La complejidad de los desafíos de la región para generar bienes públicos globales requiere de una amplia gama de capacidades técnicas, así como del acceso al intercambio de experiencias para estudiar los diferentes abordajes y enfoques. En ese sentido, es indispensable el acceso a fuentes de conocimiento teórico-práctico en Alemania y en Europa.

Aumento de la capacidad de respuesta a las solicitudes de asistencia técnica de los países

Una de las grandes ventajas de la cooperación con Alemania es que tiene un carácter flexible que permite alinear estrechamente la planificación con las agendas nacionales. Es esencial para los países de la región contar con servicios de asistencia técnica, lo cual no hubiera sido posible sin el apoyo alemán, dada la limitada disponibilidad de recursos regulares de la CEPAL para estos fines.

Posicionamiento de temas relevantes, emergentes e innovadores en la agenda del desarrollo

En general, la cooperación técnica y financiera alemana se ha caracterizado por apoyar la introducción y el desarrollo de áreas de trabajo no tradicionales. Ello ha contribuido a que la CEPAL se haya situado en una posición de liderazgo en temas emergentes de la agenda política-técnica del desarrollo. A título de ejemplo se pueden citar la introducción de temáticas como la reforma de los sistemas de salud y de pensiones, la política fiscal y el afianzamiento de los temas de juventud y empleo.



En noviembre de 2005, la bandera alemana se izó solemnemente en presencia del Embajador de Alemania en Santiago, Joachim Schmillen.

• Diagrama 1 •

Factores de éxito de la cooperación entre el BMZ y la CEPAL que potencian los beneficios a los países de América Latina y el Caribe





• Diagrama 2 •
CEPAL y Alemania: complementariedad de los niveles de intervención en la cooperación



Complementariedad en los niveles de intervención para amplificar el impacto de la cooperación en los países

Cuando es posible y oportuno, se procura asociar los temas del programa de la CEPAL y el BMZ con los proyectos bilaterales de cooperación para el desarrollo que implementa Alemania a nivel local y nacional. A través de este puente, la CEPAL logra acercarse a la realidad de los actores locales de manera complementaria a través de sus propios canales de acceso a autoridades sectoriales nacionales. Esta sinergia permite enriquecer cualitativamente la formulación de políticas, mejorar su implementación al vincular la perspectiva regional con los enfoques local y nacional, y generar de esta forma un círculo virtuoso de retroalimentación entre los diferentes niveles de las políticas.

La complementariedad es un sólido resultado de la cooperación entre la CEPAL y el BMZ. Mientras las tareas de la CEPAL se centran en el diseño y la formulación de políticas públicas, la cooperación para el desarrollo llevada a cabo por Alemania está orientada a la gestión y el apoyo de los procesos de transformación, en estrecha colaboración con actores locales.

De mantener su pertinencia, la cooperación podría ser beneficiosa para ambas partes, pero sobre todo, para los países de la región.

La cooperación entre la CEPAL y el BMZ crea una situación en que la complementariedad tiene un gran peso. Mientras que la CEPAL incide en el diseño y la formulación de políticas públicas, la cooperación alemana para el desarrollo centra su competencia en la gestión y el acompañamiento de los procesos de cambio en estrecha relación con los actores locales.

Para que pueda mantenerse en el tiempo, la cooperación debe rendir frutos para ambas partes, pero sobre todo, debe ser beneficiosa para los países de la región.

4. Ejemplos de cooperación exitosa

A título ilustrativo, presentamos a continuación el contenido de algunos de los proyectos realizados conjuntamente durante los últimos años en diferentes áreas temáticas.



Reformas tributarias y políticas fiscales

La Argentina, Chile, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, el Perú y el Uruguay recibieron asesoría técnica en el diseño y la implementación de sus reformas tributarias. Se realizaron estudios para evidenciar la problemática de la evasión del impuesto a la renta y su monitoreo. En el caso del Uruguay se prestó, además, apoyo técnico para la conformación de un centro de estudios fiscales, que jugó un importante papel en la reforma del impuesto sobre la renta. Estos procesos fueron acompañados por la creación de plataformas de debate sobre políticas fiscales, que culminaron en un evento anual institucionalizado en que participaron representantes de todos los países América del Sur. Durante la crisis económica que empezó en el 2008 se recopilaban las medidas contracíclicas aplicadas por 19 países de la región. Sobre la base de esa información se difundieron e intercambiaron buenas prácticas, para el uso de los gobiernos de la región.

Manejo del cambio climático

En la labor de asesoría emprendida en esa área se ha intentado un abordaje desde diferentes enfoques. Con una óptica comparativa y regional se elaboraron en diferentes países estudios nacionales sobre las consecuencias económicas del cambio climático, por un lado, y por el otro se abordaron los espacios para las políticas de adaptación y mitigación disponibles.

Las conclusiones de los diferentes estudios se debatieron en eventos internacionales y se utilizaron para formular propuestas de políticas y lineamientos a fin de diseñar un planteamiento legal-institucional. Por ejemplo, algunas iniciativas promovían la elaboración de estrategias para reducir emisiones causadas específicamente por la deforestación y la degradación de bosques, otras apoyaban espacios de diálogo intrarregional, con la finalidad de que los países de América Latina y el Caribe presentaran posiciones más concertadas en las negociaciones internacionales.

América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo en cuanto a la distribución de los ingresos.

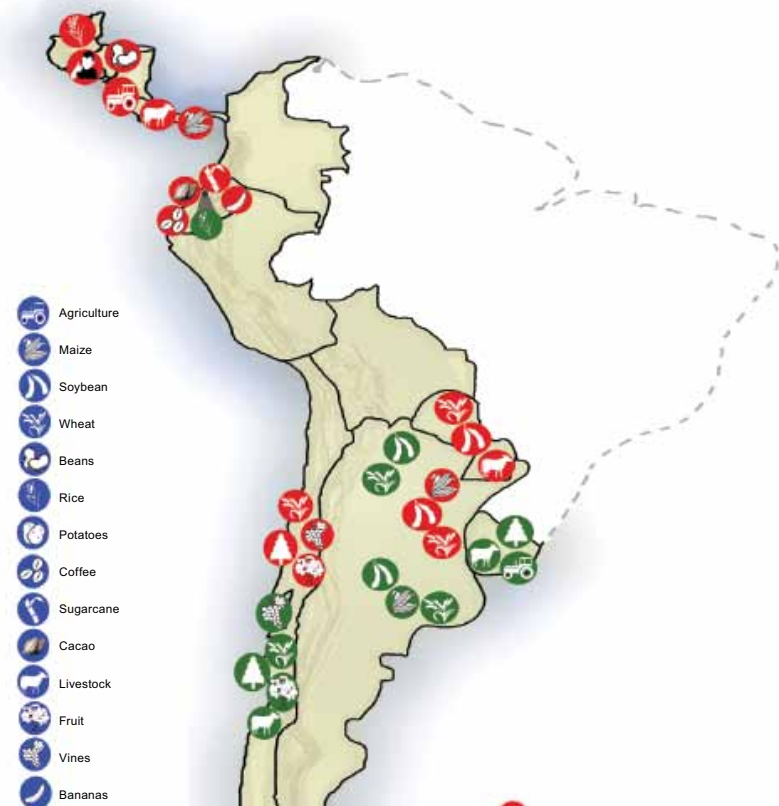
Los sistemas tributarios son un instrumento central para lograr una economía más equitativa, pero América Latina se ha caracterizado por finanzas públicas débiles, una carga tributaria generalmente insuficiente por causa de una recaudación poco efectiva, baja participación en la imposición directa, un impuesto regresivo y una alta tasa de evasión fiscal.

En estas condiciones es muy difícil generar un espacio fiscal que permita aplicar una política anticíclica activa y efectiva para mantener el bienestar de un país y apoyar la cohesión social a través de la redistribución de ingresos.

Precisamente porque la problemática del cambio climático es de carácter global, las medidas para mitigar sus efectos deben adoptarse tanto a nivel nacional como de forma concertada dentro de la región. En los últimos años se ha demostrado claramente la vulnerabilidad de la región al cambio climático, que pone en riesgo el desarrollo de sectores productivos y de ecosistemas indispensables para la vida. Las consecuencias del cambio climático son estructurales, lo que obliga a modificar patrones de crecimiento y de consumo al mismo tiempo que se adaptan las estructuras productivas. Algunos de los síntomas, como la migración climática forzada, el cambio de uso del suelo y la dificultad de acceso a los recursos hídricos, muestran la magnitud de los problemas que quedan por resolver.

• Mapa 2 •

América del Sur y Centroamérica (países seleccionados): síntesis del impacto del cambio climático en los sectores agropecuario y forestal



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información extraída de estudios sobre la economía del cambio climático y demás información de los respectivos países.

Innovación y capacidades tecnológicas

Uno de los logros más importantes en materia de cooperación es la firma de un acuerdo entre los ministerios y organismos de ciencia y tecnología de ocho países de la región (la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, México, Nicaragua y el Uruguay), encaminado a impulsar la futura cooperación sobre innovación y sistemas nacionales de ciencia y tecnología. Se realizaron varios estudios con objeto de identificar el alcance y la importancia de la innovación para algunos sectores específicos. Se crearon diferentes espacios de diálogo regional para impulsar dos factores cruciales en la innovación: el intercambio y el aprendizaje mutuo. Novedosa y muy bien recibida fue la primera edición

de la “Escuela de gestores de políticas de ciencia, tecnología e innovación”, una línea de trabajo regional con proyección a mediano plazo desarrollada por la CEPAL en colaboración con la cooperación alemana para el desarrollo. Además de capacitar a los formuladores y gestores de políticas de ciencia y tecnología, esta escuela se convirtió en una plataforma para generar propuestas de cooperación Sur-Sur (por ejemplo, entre el Brasil y Costa Rica en el campo de la nanotecnología). Una de las iniciativas que se derivó de esta propuesta de formación fue la réplica del modelo de “Escuela” en forma itinerante a nivel nacional y local. Con ello se buscaba una mejor articulación entre los “agentes de la innovación”.

Programa de cooperación 2006-2010 “Sostenibilidad e igualdad de oportunidades en globalización”

La CEPAL, la GIZ y el BMZ ejecutaron conjuntamente el tema 4 del componente 1 de este programa, titulado “Construyendo compromiso, eficiencia y equidad para servicios sostenibles de agua potable y saneamiento en América Latina y el Caribe”, cuyo objetivo ha sido fortalecer la capacidad de los gobiernos de los países de la región para diseñar e implementar políticas públicas efectivas con énfasis en compromiso, eficiencia, equidad y sostenibilidad.

La mejora de la competitividad de los países de la región se cita regularmente como una condición necesaria para lograr una diversificación de las actuales estructuras productivas. Se espera así alcanzar mayores niveles de participación en los mercados internacionales, lo que a su vez incidiría en un crecimiento inclusivo con sostenibilidad, es decir, en un crecimiento que genere mayores ingresos y redunde en una mejor calidad del empleo. En este contexto económico, social y ambiental los sistemas nacionales de innovación de ciencia y tecnología juegan un rol fundamental. Cabe señalar que en muchos países de la región estos sistemas no se orientan a un tratamiento prioritario para promover el desarrollo sostenible ni un funcionamiento ágil y efectivo, ya sea por condiciones regulatorias poco favorables o por una fragmentación de funciones entre sus agentes (los sectores académico, productivo y público). Por sus conocimientos y experiencia, Alemania es un aliado ideal para promover la innovación en la región.



La Escuela de Gestores facilitó el intercambio de experiencias para el diseño, la implementación y la evaluación de políticas de ciencia, tecnología e innovación en la región. Noviembre de 2010



Listas de algunas publicaciones destacadas

- Lineamientos de política pública para el sector de agua potable y saneamiento
- Fomento de la eficiencia en prestadores sanitarios estatales: la nueva empresa estatal abierta
- Control de precios de transferencia en la industria de agua potable y alcantarillado
- Protección del derecho humano al agua y arbitrajes de inversión
- Inversión en agua y saneamiento como respuesta a la exclusión en el Perú: gestación, puesta en marcha y lecciones del Programa Agua para Todos (PAPT)
- Contabilidad regulatoria, sustentabilidad financiera y gestión mancomunada: temas relevantes en servicios de agua y saneamiento
- Acuerdos internacionales de inversión, sustentabilidad de inversiones de infraestructura y medidas regulatorias y contractuales

Programa de cooperación 2006-2010 “Sostenibilidad e igualdad de oportunidades en globalización”

La CEPAL, la GIZ y el BMZ ejecutaron conjuntamente el tema 4 del componente 1 de este programa, titulado “Construyendo compromiso, eficiencia y equidad para servicios sostenibles de agua potable y saneamiento en América Latina y el Caribe”, cuyo objetivo ha sido fortalecer la capacidad de los gobiernos de los países de la región para diseñar e implementar políticas públicas efectivas con énfasis en compromiso, eficiencia, equidad y sostenibilidad.

Extractos de cartas de agradecimiento

(...) La Conferencia Regional “Políticas para servicios de agua potable y alcantarillado económicamente eficientes, ambientalmente sustentables y socialmente equitativos” ha tenido un impacto favorable en el ámbito del subsector del agua potable y el saneamiento en México.

Hemos tenido la oportunidad de incorporar los resultados de la conferencia en la iniciativa de ley que la Comisión de Recursos Hidráulicos del Senado de la República presentó el 5 de febrero 2009. Con una ley ad hoc, se pueden propiciar las políticas públicas que garantizan la modernización y eficiencia de los sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento en los municipios de nuestro país. (...)

Ingeniero Roberto Olivares • Director Ejecutivo
Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento (ANAES)
México

(...) En el marco del proyecto “Construyendo compromiso, Eficiencia y Equidad para Servicios Sustentables de Agua Potable y Saneamiento en América Latina y el Caribe” (CEPAL/GTZ) [se realizó] el taller nacional de trabajo “Servicios de Agua Potable en Guatemala beneficios potenciales y determinantes para el éxito”. Consideramos que el estudio comprende un diagnóstico objetivo y de alta calidad profesional. (...) Los miembros del Gabinete Específico del Agua, así como los demás participantes al taller, nos hemos beneficiado del mismo y de la calidad de los profesionales que integraron la misión. Una vez que el estudio esté terminado, servirá de insumo al proceso de revisión en curso del marco legal y regulatorio para la provisión de servicios de agua potable y saneamiento que se está llevando a cabo en Guatemala.

Adicionalmente, las conclusiones preliminares del estudio fueron socializadas en forma más amplia en el XXVI Congreso Centroamericano y en el V congreso Nacional de Ingeniería Sanitaria (...) con la participación de funcionarios de todos los países de Centroamérica y varios países del Caribe.

Elisa Colom Morán • Coordinadora
Programa Presidencial Agua, Fuente de Paz
Presidencia de República
República de Guatemala



Por medio de la presente deseo agradecer la colaboración de la División de Recursos Naturales e Infraestructura (...) en el marco del proyecto CEPAL/GTZ “Construyendo compromiso, Eficiencia y Equidad para Servicios Sustentables de Agua Potable y Saneamiento en América Latina y el Caribe” (...). La Conferencia Regional “Políticas para servicios de agua potable y alcantarillado económicamente eficientes, ambientalmente sustentables y socialmente equitativos” (...) contribuyó a enriquecer y orientar nuestro debate nacional en torno al perfeccionamiento del marco regulatorio y legal del sector, para poder avanzar en la expansión de los servicios de calidad para toda la población (...).

La asistencia técnica (...) nos proporcionó lineamientos para la adecuada formulación [de la nueva legislación hídrica], de acuerdo con las necesidades de protección del interés público y experiencias internacionales y el estado del arte en esta materia.

José Salazar Barrantes • Presidente del Consejo Directivo
Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento
República de Perú

IV. La alianza estratégica: Un modelo de cooperación

La fisonomía de la región ha experimentado profundos cambios en las tres últimas décadas. Destacan la consolidación de los regímenes democráticos, la implementación en casi todos los países de políticas para reducir la pobreza y la desigualdad, el crecimiento de las economías y el mejoramiento de la respuesta frente a las crisis económicas. Sin embargo, también se identifican desafíos y brechas por cerrar. Entre ellos, la construcción de una institucionalidad estatal que responda a las demandas ciudadanas de más y mejores servicios básicos, como la educación, la salud y la vivienda; una mejor distribución del ingreso que promueva la cohesión social; más coherencia en las políticas sociales y económicas para avanzar más en los compromisos globales; mayor y mejor calidad del empleo, e incrementos de productividad e inversión continuados que incidan en un crecimiento económico con equidad y sostenibilidad.

Lista de algunos eventos destacados 2010

- Curso-taller Análisis y retos para el fortalecimiento de la institucionalidad de los servicios públicos de agua y saneamiento en Guatemala, Ciudad de Guatemala.
- Taller Tratados internacionales de protección a la inversión y regulación de servicios públicos, Buenos Aires.
- Taller Control de precios de transferencia en la industria de agua potable y alcantarillado, Santiago.

2009

- Segundo Foro de innovación e investigación Chile-Alemania, Santiago.
- Taller nacional de trabajo Servicios de agua potable y saneamiento en Guatemala: beneficios potenciales y determinantes para el éxito, Ciudad de Guatemala.
- Cooperación de la División de Recursos Naturales e Infraestructura con la Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas (ADERASA), Cartagena de Indias, Colombia.
- Seminario Acuerdos internacionales de inversión, sustentabilidad de inversiones de infraestructura y medidas regulatorias y contractuales, Lima.

2008

- Conferencia Regional 2008: Políticas para servicios de agua potable y alcantarillado económicamente eficientes, ambientalmente sustentables y socialmente equitativos, Santiago.



En este contexto de avances y desafíos, el fortalecimiento de la alianza entre la CEPAL y el BMZ reviste gran importancia, ya que cada institución aporta sus ventajas comparativas y podrían potenciarse mutuamente en una actuación conjunta multinivel y multitemática.

A futuro, consideramos que esta alianza podría fortalecer su carácter estratégico y la relevancia para ambas instituciones si en la formulación de sus programas de cooperación se aprovechan las siguientes oportunidades:

1. La complementariedad entre la CEPAL y el BMZ

La complementariedad de los niveles de intervención entre la CEPAL y el BMZ permite un círculo virtuoso de retroalimentación

Es preciso intensificar y sistematizar el entrelazamiento y la creación de sinergias entre las temáticas de cooperación entre la CEPAL y el BMZ acordadas y los proyectos implementados bilateralmente por Alemania. En efecto, ambas instituciones combinan la cercanía a los procesos de implementación y de aprendizaje a nivel local con la posibilidad de influir en las políticas nacionales y la capacidad de difundir buenas prácticas entre países.

La dimensión regional del desarrollo

Precisamente porque los desafíos del desarrollo son transfronterizos, se reconoce la dimensión regional del desarrollo que aporta la CEPAL. Ese anclaje es una fortaleza para la alianza entre la CEPAL y el BMZ y posibilita la participación directa en las instancias de debate en los más altos niveles de decisión de los países. Una presencia conjunta de la CEPAL y el BMZ en foros regionales y globales brindaría oportunidades para preparar, moldear y posicionar conjuntamente temáticas de interés mutuo que respondieran a los intereses de los países y para posicionar estos temas de carácter regional en la agenda global.

Compartir redes

En un mundo caracterizado por una creciente interconexión y articulado cada vez más alrededor de grupos y redes, la CEPAL y el BMZ deben estrechar y compartir sus contactos políticos y técnicos para responder a sus respectivos mandatos. En este contexto la CEPAL podrá compartir las redes que tiene a través de la Secretaría, de los organismos del sistema de las Naciones Unidas y con los países de la región. Al mismo tiempo, Alemania podrá contribuir mediante sus contactos con instituciones en Europa, gobiernos, academias y centros de excelencia para generar un diálogo político y técnico sobre los temas más acuciantes relacionados con el desarrollo.



2. Las cooperaciones Sur-Sur y triangular

La cooperación Sur-Sur forma parte de la escena de la cooperación para el desarrollo desde hace varias décadas. Hoy, con las economías emergentes y el fortalecimiento de las capacidades nacionales y locales, está cobrando mayor protagonismo. Sin embargo, no existen elementos que sistematicen, homologuen e incentiven las actividades que se realizan en este marco. La gama temática es sumamente amplia y abarca desde misiones para compartir experiencias entre pares con desafíos y líneas de pensamiento similares, hasta la implementación de proyectos conjuntos. La cooperación Sur-Sur se encuentra en el centro del quehacer de la CEPAL, que promueve intercambios entre países de la región, la sistematización de experiencias exitosas e innovadoras para el desarrollo, la creación de redes temáticas y técnicas y el fortalecimiento de estas. Las ventajas que vislumbramos en las actividades de la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular son las siguientes:

- consolidación del espíritu de solidaridad y de integración entre países;
- interacción entre pares que promueven la horizontalidad de las relaciones entre quienes reciben y brindan la cooperación;
- fortalecimiento de las capacidades, tanto del país que recibe como del que comparte su conocimiento;
- sistematización de experiencias exitosas y validación de estas en otros contextos y realidades nacionales.

Explorar un esquema de cooperación en que la CEPAL y el BMZ apoyen la cooperación Sur-Sur supondría una auténtica plusvalía para todos los actores involucrados.

3. Posicionamiento de temas innovadores en la agenda del desarrollo

Una de las características de esa cooperación ha sido el posicionamiento en las agendas públicas de asuntos relevantes para el desarrollo. La promoción de temas innovadores como los de “Reforma de los sistemas de salud y de pensiones” o “Política Fiscal” fortaleció la presencia y visibilidad de ambas instituciones en el ámbito regional, pero sobre todo permitió contribuir a la construcción de un Estado garante de derechos y de bienestar.

La Alianza Estratégica entre la CEPAL y Alemania es más pertinente que nunca. Son tiempos en que se requieren alianzas maduras, que se basen en valores compartidos, como la confianza, el respeto mutuo y la familiaridad de quienes saben trabajar en equipo. Con el tiempo, tanto la CEPAL como Alemania han ganado mucha credibilidad. al haber implementado una cooperación técnica competente, relevante y sin condicionamientos. Sumando este capital de confianza al que demuestran los países y optimizando la complementariedad de ambas instituciones, el impacto de la cooperación en las políticas y las estrategias para el desarrollo de la región será aún más significativo.

El Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

La República Federal de Alemania participa activamente en la cooperación económica para el desarrollo desde 1952. En 1961 creó con esa finalidad un ministerio independiente, que ejerce esa función desde entonces. El Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) establece las líneas directivas y los conceptos de la política alemana para el desarrollo, determina las estrategias de largo plazo para la cooperación con los diferentes actores y define las reglas para su ejecución. Sobre esas pautas se definen proyectos conjuntamente con los países contrapartes y las organizaciones internacionales activas en la política para el desarrollo. El trabajo se orienta hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas y su ambicioso cronograma.

Véase [en línea] <http://www.bmz.de/en/>



La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

La CEPAL, que nació en 1948 con la denominación de Comisión Económica para América Latina, es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas y tiene su sede en Santiago. Se fundó para contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a la promoción de la región y reforzar las relaciones económicas entre los Estados que la integran, y de estos con las demás naciones del mundo. Posteriormente, su labor se amplió a los países del Caribe y se incorporó el objetivo de promover el desarrollo social. La CEPAL tiene dos sedes subregionales, una en México, D.F., para Centroamérica, y la otra en Puerto España, para el Caribe; estas sedes se establecieron en junio de 1951 y en diciembre de 1966, respectivamente. Además, la Comisión cuenta con oficinas nacionales en Buenos Aires, Brasilia, Montevideo y Bogotá, y con una oficina de enlace en Washington, D.C.

Véase [en línea] <http://www.eclac.cl/>

