

La Cooperación Económica Alemana y América Latina: Entre la Fragmentación y la Rearticulación

Claudio Maggi
INEF, Septiembre 2000

Alemania se sitúa junto con EE.UU. y Japón, como uno de los principales países cooperantes en materias técnico económicas en América Latina. Una característica diferenciadora de la cooperación alemana está dada por la multiplicidad de instituciones que destinan recursos financieros y capacidades técnicas a través de proyectos y programas de diversa magnitud, focalización temática y territorial en la Región. No obstante esta diversidad, se reconoce ampliamente en esferas gubernamentales y no gubernamentales de la Región el aporte que instituciones como la GTZ, la DES o el DED¹, al igual que las Fundaciones Ebert, Adenauer, Naumann y Carl Duisberg, entre otras, han entregado a través de múltiples proyectos desarrollados con contrapartes multilaterales, nacionales o locales, tanto públicas como privadas, marcando un estilo de cooperación caracterizado por una estrecha interacción entre las contrapartes y el interés por alcanzar resultados que trasciendan la duración de los proyectos mismos.

En los últimos años sin embargo, profundas transformaciones han afectado el escenario político y económico internacional. En paralelo, en el plano interno la mayoría de los países de la Región, luego de una prolongada fase de estancamiento económico, sobreendeudamiento externo y severos desequilibrios macroeconómicos, han debido abordar difíciles reformas y procesos de ajuste económico estructural, y en no pocos casos, transitar simultáneamente por complejos procesos de rearticulación de la institucionalidad política, pacificación civil y recuperación democrática, especialmente en el Istmo Centroamericano y el Cono Sur de la Región.

Es por ello que más allá de consideraciones de tipo formal sobre su magnitud y alcances, me parece pertinente examinar algunas categorías de análisis y criterios de apoyo para la identificación de oportunidades, la priorización y la validación de consistencia de futuros lineamientos de la cooperación con la Región a futuro, a diferentes niveles territoriales. Particular interés revisten para este ejercicio los casos de los países de mayor desarrollo relativo de la Región, cuya situación permite enfocar la acción de cooperación como algo más que una transferencia o creación unidireccional de conocimientos y capacidades, desde la parte cooperante a la parte receptora. Apoyaré mi argumentación en las categorías de análisis del enfoque de competitividad sistémica, así como en otros trabajos recientes de Klaus Esser referidos a esta temática.

¹ GTZ: Agencia Alemana para la Cooperación Técnica; DES: Fundación Alemana para el Desarrollo; DED: Servicio Alemán para el Desarrollo.

América Latina en el contexto de la globalización

Aún cuando a estas alturas pueda parecer un lugar común, el fenómeno de la globalización y sus consecuencias constituye una referencia inevitable al examinar el rol de la cooperación técnico económica (en adelante CTE), en los diferentes ámbitos de los procesos de desarrollo de las naciones de América Latina. Basta citar al respecto la acertada presentación que realiza Dirk Messner de la denominada "era del globalismo": *"La globalización no describe un estado final sino un proceso en cuyo transcurso aumentan velozmente la extensión y la intensidad de las relaciones transfronterizas en materia de transporte, comunicaciones e intercambio. El papel divisor de las fronteras del Estado nacional se ve socavado.... un creciente número de acontecimientos son percibidos en forma simultánea en el mundo entero y demoran cada vez menos en repercutir en los puntos más disímiles del planeta"*². Una revisión exhaustiva de las dimensiones y efectos del proceso de globalización escapa a los propósitos de este artículo, por lo que mencionaré únicamente algunas implicancias que contribuyen a conformar el marco de referencia para una perspectiva renovada acerca de nuevos énfasis, espacios de acción y posibilidades para la cooperación técnico económica en la Región.

Los impactos de la globalización se manifiestan en la economía mundial con particular intensidad durante las últimas décadas, a través de fenómenos como la expansión sin precedentes del intercambio comercial de bienes, servicios y flujos internacionales de capital, la creciente flexibilización y deslocalización del trabajo, y más recientemente, la masificación de las tecnologías infocomunicacionales de apoyo a procesos productivos, redes de comercialización y como *"core competences"* de una creciente cantidad de empresas que sitúan su oferta altamente especializada en la denominada "nueva economía". El área de influencia de estas tendencias alcanza a la totalidad de las sociedades del llamado primer mundo, provocando redefiniciones en las políticas nacionales y supranacionales, en las estrategias de negocios de las firmas, como también al interior de aquellos tejidos sociales y productivos con algún grado de especialización territorial.³

En paralelo, tal como lo indica Klaus Esser, desde la perspectiva de los Estados nacionales, la inserción global tiende a *"restringir la libertad de acción nacional para instrumentar eventuales enfoques alternativos al patrón general de economía de mercado más orden político democrático-liberal"*, pero al mismo tiempo *"abre nuevas oportunidades de desarrollo a los Estados nacionales que aprovechan la inserción global de manera categórica"*.⁴

En la mayoría de los países en desarrollo, las tendencias de la globalización han impactado parcialmente el ámbito de las políticas públicas y las estrategias empresariales. Su irrupción ha tendido a tensionar aún más la tradicional heterogeneidad al interior de sus tejidos sociales y productivos. En otras palabras, sólo una parte de las sociedades de los países en desarrollo se está insertando plenamente en el mundo globalizado, generando una dinámica que tiende a ensanchar aún más la brecha entre ricos y pobres, entre modernidad y rezago.

² D. Messner, 1999, pp. 4 y 5.

³ B. Callan / J. Guinet, 2000, presentan una amplia revisión de estos fenómenos, focalizándolos en su impacto sobre la Pyme y las estrategias de innovación al interior de las firmas y como foco de política industrial. M. Enright, 1998 enfoca los impactos de la globalización en las estrategias de localización de las corporaciones transnacionales, postulando nuevas formas de interdependencia entre estas y clusters regionales en fase de apertura global.

⁴ K. Esser, 1999, I.

La creciente apertura de las economías en desarrollo hacia los mercados globalizados ha alterado numerosas relaciones, dinámicas y conductas al interior de sus estructuras sociales, incrementando sus tensiones y contradicciones. Los países de América Latina reflejan claramente este patrón evolutivo. Los indicadores macroeconómicos mejoran notablemente, pero los indicadores sociales tienden a estancarse o incluso se deterioran⁵. Parámetros medios o agregados, tales como el ingreso per cápita o la tasa de formación neta de capital, no dan cuenta del fenómeno de profunda segmentación socioeconómica que atraviesa a la mayoría de estas sociedades y que incluso tiende a retroalimentarse en el mediano y largo plazo, dado el desigual acceso y calidad de servicios como educación y salud⁶. Todo esto refleja en alguna medida que, tal como lo observara Amartya Sen, "la globalización de las economías conduce a la cuestión de la calidad del desarrollo, no reducible al nivel de riqueza de los países, sino en definitiva más vinculado a la expansión de las libertades y oportunidades a las que pueden acceder las personas".⁷

Al mismo tiempo, en organismos multilaterales de participación exclusiva o mayoritaria de las economías desarrolladas (G-8, OECD, FMI), como asimismo en las organizaciones de alcance global (ONU, OIT, OMC) se discute desde hace algún tiempo la necesidad de instrumentar instancias reguladoras a nivel internacional, para enfrentar una serie de problemáticas inherentes al proceso de globalización que sobrepasan la capacidad de reacción y control de los Estados nacionales. En esta categoría pueden mencionarse los problemas y riesgos asociados a los flujos financieros especulativos internacionales, las condiciones laborales e impactos ambientales en la producción y servicios, las prácticas comerciales (incluido el comercio electrónico) entre otros. La concepción y conformación de dichas instancias de alcance global se contextualiza en el debate sobre *Global Governance*, concepto que se sitúa con fuerza en el debate externo europeo a partir del Informe *Our Global Neighbourhood*, entregado por la *Comission on Global Governance* en 1995.⁸

Para las sociedades fragmentadas de los países en desarrollo, este nuevo orden internacional es percibido como un escenario comparable a una carrera con obstáculos para sus aspiraciones de crecimiento, por cuanto aún cuando la mayoría de éstos reconocen su pertinencia política e incorporan diferentes dimensiones de la agenda global en el discurso oficial, en la práctica son receptores con bajo grado de maniobra respecto de los acuerdos y compromisos asumidos por la comunidad internacional. En muchos casos, tales compromisos establecen condiciones de borde a las aspiraciones de una mayor inserción económica internacional, entendida ya no sólo una condición necesaria para dinamizar sus economías, sino como factor motriz de sus estrategias de crecimiento económico. La disyuntiva ya no es entonces, sumarse o no a la globalización, sino cómo hacerlo.

En el nuevo escenario internacional, los actores relevantes o *global players* ya no son exclusivamente los gobiernos nacionales u organismos multilaterales, sino además las empresas globales, las entidades financieras internacionales y algunas ONGs, quienes asumen un papel activo en esta discusión, o alternativamente con sus propias decisiones, influyen en los escenarios. Se trata de un entorno de múltiples actores, frente al cual las relaciones diplomáticas, los canales comerciales convencionales y la cooperación internacional deben

⁵ Indicadores referidos a pobreza, empleo y exclusión social. Cepal, 2000. Véase asimismo K. Esser, 1999b, pp.38-40

⁶ En Falabella, 2000; y PNUD, 1999, se ilustra ampliamente este punto para el caso chileno.

⁷ Cit. en Presentación Conferencia OECD: Desafíos de la Pyme frente a la Globalización, Bologna, 2000.

⁸ Al respecto, véase M. Hewson / T. Sinclair, 1999.

adaptarse a fin de reconocer sus nuevos espacios y posibilidades de acción, y a la vez reconstruir sus mapas de potenciales alianzas, oportunidades y amenazas.

Simultáneamente, la masificación de las tecnologías infocomunicacionales tiende a alterar profundamente las dinámicas de intercambio comercial, intelectual y cultural, provocando con ello profundas transformaciones en múltiples industrias de servicios y por consiguiente, en sus cadenas de valor, estructuras laborales e institucionales de apoyo.

En estas circunstancias, resulta cada vez más evidente que los países del Sur, especialmente aquellos de tamaño pequeño y mediano, sólo podrán tomar parte activa en los espacios multinacionales y avanzar en una inserción global efectiva estableciendo alianzas de carácter político, económico y tecnológico que les permitan alcanzar masa crítica y con ella, capacidad de interlocución frente a *global players*. Para ello los espacios supranacionales aparecen como el único vehículo capaz en teoría de activar posibilidades efectivas de cooperación y negociación entre países del Norte y del Sur. Los bloques regionales en proceso de integración económica y política en la Región, como el Mercosur o el Mercado Común Centroamericano adquieren pues una relevancia no del todo prevista al tiempo de su conformación.

El desafío de la inserción global no sólo implica dinamizar el nivel supranacional. Tal como lo observa Klaus Esser, "...la globalización, la regionalización, la reforma del Estado y la localización se refuerzan mutuamente"⁹. Los países de América Latina enfrentan el desafío de crear y fortalecer competencias estratégicas y capacidades de gestión a los niveles subnacionales -estadual, regional o provincial, según sea el caso, y comunal-. Se intensifican los requerimientos de descentralización y regionalización a nivel de instancias administrativas y decisionales.

Sin embargo, los países de la Región han conformado, salvo escasas y parciales excepciones, estructuras económicas, administrativas y políticas altamente centralizadas, lo que en un escenario externo crecientemente globalizado introduce una mayor propensión a los desequilibrios territoriales, con el consiguiente riesgo de inestabilidad social y política, migraciones masivas, marginalidad, pobreza, etc. En no pocos casos, las reformas descentralizadoras se ven obstaculizadas más que por falta de voluntad política del centro, por falta de competencias técnicas en los niveles territoriales locales. Es frecuente que trasposos de recursos y atribuciones redunden en manejos inadecuados de los presupuestos desconcentrados (p.ej. las "guerras" fiscales entre Estados del Norte y Nordeste brasileño). Otro punto que suele bloquear el fortalecimiento de atribuciones y capacidades de gestión descentralizadas, es la falta de coherencia y coordinación entre instancias centrales del nivel político, administrativo y económico, que interfieren unas con otras, con frecuencia para reaccionar frente a lo que perciben como una pérdida de capacidad de control (y que en muchos casos, efectivamente lo es), promoviendo reglamentaciones excesivamente pesadas que ahogan el espíritu descentralizador en marcos burocráticos engorrosos y proclives en definitiva a la corrupción.

El patrón de tendencias esbozado permite identificar tres consecuencias básicas que los cambios acaecidos a escala global introducen sobre las posibilidades de desarrollo de los países de la Región. Estos son:

1. Las estrategias de crecimiento económico deben incorporar, y no postergar para fases "posteriores" de desarrollo, las condiciones de borde establecidas en la agenda global, referidas a sustentabilidad medioambiental, cuestiones sociales y prácticas comerciales,

⁹ K. Esser, 1999, I.

entre otras. No hacerlo significa la marginación de las oportunidades que se abren en el nuevo escenario global. En la mayoría de estos aspectos, los países latinoamericanos presentan con frecuencia problemas y carencias, originadas en pobres u obsoletos marcos regulatorios, instituciones públicas débiles tanto política como técnicamente, así como articulaciones público privadas frágiles y esporádicas. Resulta revelador constatar en perspectiva comparativa que las causas del rezago de los países latinoamericanos, por ejemplo en materia de sustentabilidad ambiental, radican centralmente en las causas recién mencionadas.¹⁰

2. La irrupción de global players en el escenario internacional, no únicamente restringidos a Estados Nacionales y con requerimiento de masa crítica para estos últimos, obligan a las naciones latinoamericanas a repensar sus nociones de soberanía y a fortalecer por un lado los esfuerzos de integración regional orientados a una mejor inserción en la economía global¹¹, así como sus estrategias de posicionamiento en torno a la gama de oportunidades y amenazas que abre la irrupción de las nuevas modalidades de intercambio y conexión global basadas en tecnologías infocomunicacionales.¹²
3. La dinámica virtuosa entre procesos de globalización y localización –que se hace patente al constatar la aglomeración en torno a núcleos dinámicos o *clusters*, de las industrias basadas en conocimiento-, genera el requerimiento para la mayoría de los países de la Región, de una mayor descentralización de las competencias y capacidades técnicas, administrativas y empresariales, a fin de establecer condiciones que permitan desarrollar ventajas competitivas vinculadas a la localización de servicios y nodos de cadenas de valor insertas en la llamada “nueva economía”. Estas ventajas en muchos casos pueden incluso establecer sinergias con ventajas comparativas adquiridas en industrias tradicionales o basadas en recursos naturales.

La Cooperación Económica en el contexto de la Globalización

Existen dos premisas que han sustentado la mayor parte de los esfuerzos de CTE alemana en América Latina durante los últimos años. La primera de ellas se refiere a la pertinencia de los contenidos en las iniciativas de cooperación, a menudo validada con análisis del tipo FODA, en relación a los desafíos de desarrollo que enfrenta el país o región receptora. La segunda se refiere a las modalidades de interacción que emergen como buenas prácticas en el ámbito de la cooperación bilateral.

La revisión de ambas premisas nos conduce a la cuestión de los roles a desempeñar por las contrapartes de la cooperación, como también a la de los criterios de consistencia a ser chequeados durante las fases de elaboración y ejecución de los proyectos y programas. La revisión de estos aspectos puede permitirnos orientar a posteriori, preguntas de nivel táctico centradas en qué tareas incorporar y cuáles otras abandonar en el futuro. No abordar estos aspectos en su conjunto introduce el riesgo de extraviar futuros esfuerzos de cooperación por senderos inerciales de fragmentación y esporadicidad, especialmente en el caso de aquellos países de desarrollo intermedio con estructuras sociales crecientemente segmentadas y el ya referido patrón de inserción desbalanceada en el proceso de globalización.¹³

¹⁰ Informe del World Economic Forum, 1999.

¹¹ K. Esser, 1999, XIII.

¹² G. Simpson (2000)

¹³ Conforme al Banco Mundial, en la categoría de ingresos medio “altos” se encuentran: Argentina, Brasil, Chile, México, Puerto Rico y Uruguay. En la categoría de ingresos medios “bajos” están: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, República Dominicana, Paraguay, Perú y Venezuela.

Los temas abordados por la cooperación alemana en América Latina durante la última década reflejan una combinación de énfasis entre carencias de larga data en la Región –como por ejemplo igualdad de oportunidades, descentralización o capacidades institucionales-, con procesos de cambio recientes o aún en curso en la mayoría de los países, tanto económicos -apertura, desregulación y alivianamiento del aparato estatal- como políticos -recuperación democrática, transformaciones en la institucionalidad pública-. En particular la mayoría de los proyectos y programas de cooperación se han focalizado en torno a las siguientes temáticas:

- a. *Desarrollo local*: Muchos proyectos de cooperación apoyan estrategias de desarrollo para comunidades urbanas o rurales postergadas o sencillamente situadas al margen de centros de decisión, habitualmente centralizados.
- b. *Apoyo al desarrollo de capacidades en la gestión pública*: En varios de estos países el retorno a regímenes democráticos supone desplegar esfuerzos de fortalecimiento institucional en áreas de gestión pública suprimidas, rezagadas o no consideradas durante los gobiernos precedentes. El apoyo al desarrollo de capacidades institucionales supone una oportunidad de satisfacer intereses de ambas partes, en aquellas áreas vinculadas a problemáticas de alcance global, como medio ambiente, mujer, gestión territorial, promoción del emprendimiento y otros.
- c. *Apoyo al mejoramiento del ambiente de negocios y condiciones de competencia de mercados*. La CTE participa activamente en iniciativas lideradas por instituciones del nivel *meso* económico (públicas y privadas) orientadas a brindar apoyo financiero y no financiero a micro y pequeñas empresas, generalmente de sectores productivos tradicionales.

Los modelos conceptuales y metodológicos que subyacen a los marcos programáticos de la cooperación exhiben una clara evolución, desde una perspectiva sustentada en la transferencia de conocimientos y la implementación de modelos preconcebidos de fortalecimiento, hacia una que sitúa más bien al cooperante como agente "catalizador" o "facilitador" de procesos de planificación estratégica, *empowerment* y conformación de liderazgos al interior de la contraparte local. Se ha buscado de esta manera evitar sesgos y distorsiones paternalistas y mejorar el pronóstico de autosustentabilidad del proyecto más allá del período de apoyo activo de la parte cooperante.

Sin embargo, al pasar del plano conceptual y metodológico a la consideración empírica de la marcha de los proyectos, se advierten debilidades que en principio podemos agrupar en torno a dos categorías muy generales:

- i. Debilidades a nivel de proyectos, constatables con cierta frecuencia (por ejemplo, en más de un 25% de los casos). A objeto de ejemplificarlas, podemos mencionar:
 - ⇒ Excesiva dependencia del liderazgo de la contraparte cooperante. Bajo *empowerment* local y mal pronóstico de autosustentabilidad;
 - ⇒ Encapsulamiento del proyecto en torno a la contraparte local. Pérdida de sinergias y posibles efectos irradiadores. Disminución del impacto potencial;
 - ⇒ Instrumentalización del proyecto para objetivos no considerados prioritarios durante sus fases de definición y aprobación. Ello puede no constituir una "debilidad" por sí misma, pero la carencia de mecanismos para detectar y administrar estas situaciones, especialmente en la parte cooperante, sí lo es;
 - ⇒ Autoreferencia. Muchos proyectos se desarrollan reproduciendo esquemas de baja efectividad, desactualizados respecto de las prácticas vigentes en Alemania en estas

problemáticas. Contribuye a esta debilidad el hecho que parte de la red cooperante carece de instancias regulares de interacción e intercambio de experiencias con entidades alemanas en materias de común interés.

⇒ Débil o esporádico vínculo con plataformas infocomunicacionales de intercambio (*e-commerce*, *e-business*, *e-government*), desprovechándose posibilidades de inserción redes de comercialización y de intercambio de contenidos.

i. Debilidades a nivel de la cartera de proyectos, o de programas multilaterales:

⇒ Carencia de mecanismos de monitoreo regular y retroalimentación comparativa de proyectos agrupados por temáticas afines (benchmarking), a nivel regional;

⇒ Desbalance en niveles territoriales de acción de proyectos. Muchos a niveles local y nacional, y muy pocos a nivel regional y supranacional;

⇒ Tendencia a la fragmentación, debido a la difícil interacción entre responsables de áreas geográficas de destino y especialistas en contenidos de cooperación, al interior de la contraparte cooperante;

⇒ Débil retroalimentación para intervenciones futuras: ausencia de monitoreo de autosustentabilidad de proyectos "egresados". Escaso análisis de consensos y disensos entre evaluaciones ex-post de ambas contrapartes, si las hay;

⇒ El nivel del ingreso medio per cápita como uno de los principales parámetros de composición de la cartera, resulta cuando menos, discutible. En países con distribución del ingreso muy desigual, aparte de ser un criterio poco representativo, limita posibilidades de ampliar las fronteras de acción de la cooperación técnica al ámbito de integración de sectores marginales o rezagados en economías emergentes, con aporte de la contraparte receptora, que pueden tener un importante efecto demostrativo para proyectos en países con menor desarrollo relativo.

Los orígenes y causas de estas debilidades o limitantes son complejos, y el ejercicio de evaluarlas a partir del examen de casos específicos escapa a los alcances y pretensiones de este artículo. El propósito acá es más bien desarrollar criterios de pertinencia y consistencia para la fase de formulación de marcos programáticos de cooperación técnico económica, en una perspectiva sistémica. Ello implica sistematizar categorías de análisis y criterios a fin de discriminar entre contenidos, objetivos, instrumentos y esquemas de interacción de las contrapartes, a fin de optimizar el pronóstico de futuras intervenciones.¹⁴

El Enfoque de Competitividad Sistémica como Marco de Consistencia para la Cooperación Técnico Económica (CTE).

Al cruzar los niveles de análisis que provee el enfoque de competitividad sistémica¹⁵ con los desafíos que plantea la inserción en la economía global a los países de la Región, es posible estructurar una matriz de contenidos y niveles territoriales prioritarios, útil para los efectos de validar tanto pertinencia como consistencia de futuros marcos programáticos de la CTE, a considerar tanto por la contraparte cooperante cuanto por la "receptora".

¹⁴ Véase, al respecto, Esser, K., 1999b, pp. 22-37.

¹⁵ Enfoque desarrollado hace algunos años por investigadores del Instituto Alemán de Desarrollo en Berlín, con la dirección de K.Esser. Véase Esser, K; Hillebrand, W.; Messner, D.; Meyer-Stamer, J., 1996.

**CTE con América Latina : Focalización de Contenidos y Bases para una
Priorización de Programas**

Nivel de Análisis	Amonización Crecimiento con Prioridades de la Agenda Global	Integración Regional con miras a la Inserción Global	Descentralización y Localización frente a la Globalización
Meta	Apoyo a iniciativas que propicien el diálogo y la articulación con líderes públicos y privados. NT*: supranacional (Mercosur, MCCA); nacional, regional.	Difusión de hitos y rutas de evolución de la experiencia europea, entre líderes políticos, económicos y comunicacionales. NT: supranacional (Mercosur, Grupo Andino, MCCA); nacional, regional (p.ej. exp. Euregio).	Identificación y “empowerment” de capacidades de liderazgos en NT regionales y locales. Formación y entrenamiento. Intercambio con pares en entornos locales en Alemania (IHK, Gewerkschaften, WfG, etc.) NT: Regional, local.
Macro	Apoyo a la creación/actualización de marcos regulatorios. Intercambio profesional especializado. NT: supranacional (fomento al intercambio, y triangulación de CTE con países de la Región de mayor avance relativo); nacional; regional.	Talleres temáticos : Apoyo al intercambio y aprendizaje colectivo de diseño de políticas en instancias multilaterales (BID, Cepal. Etc.); Redes tecnológicas y de innovación (modelo Cordis-UE); Sistemas MSTQ comunes a nivel de bloques económicos. NT: Supranacional.	Apoyo a Gobiernos nacionales en reformas descentralizadoras, con apoyo de la experiencia alemana. Organización de visitas de delegaciones compuestas por personeros de nivel central y local. NT: Nacional, regional y local.
Meso	Apoyo al fortalecimiento de capacidades institucionales. NT supranacional: apoyo al fortalecimiento de foros temáticos subregionales, como los grupos de seguimiento de las conferencias mundiales, o las comisiones de trabajo en Cepal. Nacional: posible rol “balanceador” de la CTE, a objeto de activar instancias de diálogo para prevenir y abordar conflictos entre intereses institucionales (p.ej. cooperación norteamericana inició en 1996 iniciativa de desayunos temáticos en Chile, muy positiva en el tema medioambiental, Pyme y laboral).	Apoyo a la creación/fortalec. de capacidades permanentes en instancias de los pactos de integración (Mercosur, puede cumplir rol de programa piloto). Posibles énfasis: regulación; control comercial; MSTQ ¹⁶ ; innovación; cooperación científica, tecnológica y de negocios. NT: Supranacional.	Apoyo a la creación de capacidades meso descentralizadas. Fomento al establecimiento de redes de colaboración e intercambio entre instituciones pares de diferentes Regiones (búsqueda de complementaciones entre pares: Cámaras, universidades regionales, centros de transferencia e innovación tecnológica). NT: Supranacional, regional.
Micro	Promoción de buenas prácticas empresariales con resultados efectivos de desempeño. Promoción a empresas de “clase global” en la Región, especialmente de menor tamaño relativo, con intermediarios de negocios de la Union Europea, y al interior de la Región. NT: Supranacional, eventualmente nacional. NT Regional/Local: promoción de buenas prácticas al interior de redes de empresas localizadas territorialmente (clusters, cadenas de valor).	Apoyo a los mercados subregionales como plataforma de aprendizaje a la internacionalización de empresas. Promoción de corredores de negocios fronterizos en áreas territoriales rezagadas, o con potencial de “aglomeración industrial de primer o segundo orden” (Zona Andina Norte; zona Andina Sur; A. Central-Sur de México, etc.) N.T. Supranacional y regional.	Apoyo a iniciativas de apoyo al emprendimiento y a la innovación localizadas territorialmente. Difusión de la experiencia alemana con los IZ y GZ (Innovationzentren y Gründerzentren). Promoción de centros de emprendimiento exitosos entre redes de “angels” e inversionistas alemanes. NT: regional, de preferencia.

Fte: Elaboración propia, con elementos de Maggi, C./Meyer-Stamer, J., 1999; y Esser, K., 1999 y 1999b.
(* NT: Nivel Territorial)

¹⁶ MSTQ: Medidas, estándares, pruebas , testeos y aseguramiento de calidad.

La matriz corresponde a un ejercicio preliminar de contenidos y ámbitos territoriales de implementación, meramente ilustrativo y por lo mismo seguramente no exhaustivo. No obstante, el ejercicio permite visualizar de qué manera este tipo de herramientas pueden apoyar la tarea de validación de contenidos, y especialmente, de consistencia entre prioridades de acción, niveles territoriales de implementación, y metodologías/tecnologías de apoyo. A su vez, refleja la extrema utilidad que un enfoque comprensivo como el de competitividad sistémica, en combinación con la distinción de focos territoriales de acción, ofrece para la planificación estratégica de la CTE así como de políticas industriales y de fomento económico en general.

En el caso específico de la CTE, un ejercicio metodológico interesante y probablemente iluminador sería pedir a los cuerpos técnicos de todas las contrapartes validar por separado los contenidos de esta matriz, y luego efectuar el "matching" de contenidos en forma conjunta. Este paso permitiría además establecer énfasis diferenciados en los países, de acuerdo a sus problemáticas específicas, manteniendo en todo caso un marco coherente para la Región, determinado por las prioridades de acción a nivel supranacional.

Sin embargo, como advertimos con anterioridad en este artículo, la identificación de contenidos relevantes y la utilización de metodologías participativas "no paternalistas" no bastan por sí solas para optimizar el pronóstico de éxito de los proyectos específicos y de la cartera en su conjunto. Existen cuatro requerimientos complementarios que a mi juicio, deben estar considerados desde la partida y que, aunque puedan parecer evidentes o incluso banales, lo cierto es que en un hipotético ejercicio de *benchmarking* referido a la actual cartera de proyectos de CTE alemana en América Latina, probablemente se constataría una significativa dispersión en relación a la efectividad con que ellos están siendo abordados. Estos aspectos, con sus consiguientes recomendaciones, son:

1. Necesidad de superar los prejuicios desde ambas contrapartes, mediante el reconocimiento y respeto por las diferencias en el contexto meta económico distinguiéndolas de otros factores de predisposición cultural. Esto implica enfatizar las fases de mapeo de actores y captación de opiniones a fin de evitar sesgos de partida¹⁷. Los factores meta, por adecuados y deseables que parezcan para una región o país, no pueden ser inducidos desde fuera, o trasladados desde otras realidades. No obstante ello, la CTE sí puede contribuir a propiciar condiciones para la evolución futura del marco meta, a través de la facilitación de procesos del tipo *learning by interacting* destinados a perfiles de liderazgo al interior de diferentes actores sociales, y a diferentes ámbitos territoriales. Sin embargo, se trata de procesos de largo aliento que se gestan necesariamente al interior del tejido social y económico "local". Por ello, toda acción debe ser concebida en coherencia con las condiciones meta existentes en el entorno local y no con las deseadas. De lo contrario la iniciativa redundará con alta probabilidad en frustración de las expectativas de ambas contrapartes.
2. Necesidad de prevenir el "encapsulamiento" de proyectos, mediante la implementación de herramientas sistemáticas de monitoreo y *benchmarking*, con efectiva retroalimentación a los proyectos en sus diferentes fases de ejecución. Tal como se planteó anteriormente, el riesgo de encapsulamiento de un proyecto normalmente se debe a la tendencia a la "inmersión" de la parte cooperante en las condiciones de entorno y con respecto a interlocutores determinados -y a menudo sólo parcialmente representativos- en la parte "receptora" (esto no implica contradicción alguna con el punto anterior, de hecho los proyectos pueden presentar simultáneamente ambas falencias). Las soluciones tecnológicas

¹⁷ Vease por ejemplo, propuesta metodológica en Meyer-Stamer, J. (1999).

infocomunicacionales disponibles facilitan el uso regular de estas herramientas, cuya implementación y mantención debería ser una competencia central de las instituciones coordinadoras de la cooperación alemana, en particular la GTZ. El desarrollo de Encuentros o Talleres de intercambio de experiencias entre proyectos o iniciativas temáticamente afines si bien mitiga algo la eventual autoreferencia, no asegura una retroalimentación sistemática y comparativa como la que entrega un sistema del tipo *benchmarking*, capaz de identificar puntos específicos relativamente débiles de un proyecto, ya no referido a las expectativas de las contrapartes, sino a la marcha efectiva de proyectos similares. Al igual que en el caso de la validación de pertinencia y consistencia de contenidos, ésta constituye una recomendación válida para ambas contrapartes.

3. La autosustentabilidad de las iniciativas, una vez culminado el soporte directo de contraparte cooperante, constituye un “test ácido” sobre la efectividad y pertinencia de la CTE. Aún cuando este punto se plantea ampliamente a nivel de declaración de propósitos y criterio de éxito de los proyectos, lo cierto es que el monitoreo ex-post, y por ende la validación del mismo es bastante limitada. Lógicamente la “autosustentabilidad” admite eventuales adecuaciones a nuevas etapas y a menudo transformaciones tanto a nivel de plataforma de ejecución como de instrumentos operativos. Es más, la evolución de una iniciativa o función institucional respecto de su arreglo original puede constituir un signo de vitalidad que refuerza la validez y efectividad de la iniciativa original. Un monitoreo ex-post de la autosustentabilidad de aquellos proyectos que en su formulación la han reconocido como un propósito relevante, contribuye a estructurar procesos de aprendizaje y optimización de pronóstico para futuras intervenciones.
4. Los países de mayor desarrollo económico relativo de la Región normalmente van perdiendo prioridad en los programas de la CTE. Esto es totalmente comprensible en una lógica de cooperación bilateral con transferencia unidireccional de know how desde la parte cooperante a la parte receptora, y en un contexto de recursos financieros y técnicos limitados. Sin embargo, los desafíos que la inserción global plantea a los países de desarrollo intermedio, abre un campo de oportunidades altamente fructífero en la medida que:
 - Los países de desarrollo intermedio pueden abordar problemáticas más complejas (como armonización del desarrollo territorial, fortalecimiento de competencias a nivel descentralizado, integración regional con miras a la inserción global) estableciendo contrapartes más activas y mayor cofinanciamiento en iniciativas de CTE;
 - Los proyectos así implementados pueden servir de referencia y plataforma de aprendizaje para plataformas cofinanciadas de cooperación multilateral (como ya se está efectuando en el caso de instituciones donantes como el BID, y la cooperación norteamericana o de algunos países nórdicos) orientadas a países de menor desarrollo relativo en la Región. Esta combinación puede redundar en una asignación global más eficiente de recursos por parte de la CTE alemana;
 - La generación de capacidades en materia de CTE forma parte de los desafíos que las economías emergentes deben abordar en sus estrategias de inserción en el escenario global. Iniciativas de cooperación Norte-Sur-Sur factibilizan esta posibilidad y tienen la posibilidad de generar esquemas más efectivos al generar instancias más amplias de diálogo y reducir los riesgos de subcomprensión de factores meta ya enunciados, aún cuando indudablemente representan un desafío mayor en materia de coordinación operativa.
 - La CTE con países de desarrollo intermedio y sus plataformas de interacción subregional, como Mercosur, de la mano con la masificación de servicios de e-

commerce, e-business y e-government, en el contexto de plataformas del tipo *B2B*¹⁸, puede abrir la fronteras para un intercambio más vigoroso entre actores y canales de intermediación científica, tecnológica y empresarial, fortaleciendo la presencia económica alemana en la Región, tal como lo plantea acertadamente Klaus Esser.¹⁹

En síntesis, las ideas y apreciaciones expuestas en este artículo intentan sólo reflejar los desafíos y oportunidades que en el ámbito de la CTE, plantea la inserción global de los países latinoamericanos, ya no considerada como una posibilidad teórica o una condición estratégica de desarrollo, sino como un proceso en curso, gatillado por la creciente intensificación de las relaciones internacionales de intercambio comercial, cultural y de información. En este proceso, los países de la Región deben incorporar, al interior de sus estructuras sociales, económicas, políticas y de regulación, los significativos cambios y tendencias que confluyen en un entorno mucho más interrelacionado e interdependiente que en el pasado.

El nuevo escenario implica ciertamente oportunidades, cuyo aprovechamiento en beneficio de los niveles de desarrollo de las naciones de la Región dependerá del fortalecimiento balanceado de capacidades institucionales, empresariales y territoriales, así como del establecimiento oportuno de alianzas al nivel supranacional. Los países que aborden estas tareas en forma coherente a los niveles meta, macro, meso y micro seguramente tenderán a mejorar cuantitativa y cualitativamente su inserción global. En torno a este objetivo, la CTE Norte-Sur y Norte-Sur-Sur puede jugar un rol significativo en la medida que establezca marcos de acción coherentes con las tendencias del entorno y las características y potencialidades auténticas de las contrapartes.

Referencias

Callan, B. / J. Guinet. Innovazioni delle PMI nell'Economia Globale. OECD, Conferencia "Desafíos de la Pyme frente a la Globalización", Bologna, 2000

CEPAL, La brecha de la equidad. Una segunda evaluación, Santiago, 2000

Enright, M. Regional Clusters and Multilateral Enterprises: Independence, Dependence or Interdependence?. Mimeo, Universidad de Hong Kong, Hong Kong, 1998.

Esser, K. / W.Hillebrand / D. Messner / J. Meyer-Stammer. Systemic Competitiveness. New Governance Patterns for Industrial development, GDI Book Series N°7, Londres, 1996.

Esser, K. Libertad de acción nacional a través de competitividad sistémica, y Ventaja Competitiva nacional e integración regional en América Latina. En Esser, K. (ed.) Competencia Global y Libertad de Acción Nacional. Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1999.

Esser, K. Partnerschaft mit Schwellenländern. Aufgaben der Entwicklungspolitik, DIE Berichte und Gutachten N°11, Berlin, 1999b.

Falabella, G. Los 100 Chile. Más allá del país promedio. Estudio Exploratorio. Proyecto Cepal/GTZ de Descentralización y Desarrollo Económico en América Latina, Santiago, 1999.

¹⁸ B2B: Portales internet de servicios "*business to business*"

¹⁹ K. Esser, 1999b, pp. 50-53

Hewson, M. / T. Sinclair. The Emergence of Global Governance Theory, en /Approaches to Global Governance Theory, mismos autores, University of New York Press, New York, 1999.

Maggi, C. / K.S. Yoon. Competitiveness and Environmental Policies. The cases of Chile and South Korea. Inef Report N°42, Duisburg, 2000.

Maggi, C. / J. Meyer-Stammer. Oportunidades y Amenazas para la Pyme en los países del Mercosur + 2. Hacia una Estrategia de Fomento basada en la creación de competitividad sistémica a través de políticas localizadas. Informe para la GTZ. Eschborn, 1999.

Messner, D. La transformación de la política en un mundo globalizado. Artículo para la Fundación F. Ebert, Buenos Aires, 1999.

Meyer-Stamer, J. Participatory Appraisal of Competitive Advantage (PACA). A Methodology to Support Local and Regional Development Strategy Initiatives, based on the Systemic Competitiveness Concept. Mimeo, Duisburg, 1999.

PNUD. Desarrollo humano en Chile. Las paradojas de la modernización, Santiago, 1998.

Simpson, G. E-commerce and E-business defined. A perspective and ist impacts on SMEs. Paper JADE, New Zealand, 2000.

World Economic Forum. Pilot Environmental Sustainability Index, Davos, 2000.