

## COOPERACION INTERNACIONAL Y DESARROLLO

Por: Iván Lavados Montes  
Profesor del Departamento de  
Derecho Económico  
Facultad de Derecho. U. de Chile.

### CAPITULO PRIMERO.-

#### PAPEL DE LA COOPERACION INTERNACIONAL EN EL PROCESO CIENTIFICO TECNOLOGICO.-

##### I.- CIENCIA, TECNOLOGIA Y DESARROLLO.-

1.- Una de las características fundamentales de nuestro tiempo es la importancia decisiva que la Ciencia y la Tecnología ha adquirido en el proceso de desarrollo económico y social. El conocimiento científico, tecnológico y directivo acumulado tiene el potencial para dar respuesta a los principales problemas que la sociedad moderna plantea, algunos de los cuales se han generado, paradójicamente, por el creciente progreso técnico producido en los países industrializados.

"El efecto que en las actividades económicas tiene el incremento de factores de producción como el capital y la mano de obra se ve generalmente limitado, si no hay cambios cualitativos en los procesos y se generan nuevas aplicaciones o procesos. El acervo de conocimientos disponibles y su utilización adecuada son factores decisivos en la capacidad de una sociedad

para satisfacer sus necesidades económicas y sociales y elegir una estrategia acorde con ellas. El conjunto de conocimientos científicos y tecnológicos de que un país dispone y que incorpora a sus actividades productivas es un elemento de poder, con críticas repercusiones en las relaciones que ese país tiene con el resto del mundo". (\*)

Diversos estudios han demostrado la relación positiva que ha existido en los países industrializados entre el progreso técnico y el crecimiento económico. Solow (\*\*) ha calculado que el progreso técnico influyó entre 1909 y 1949 en 87,5% en la producción por habitante en los Estados Unidos.

Paul Rosenstein-Rodan (\*\*\*) ha señalado que la tecnología en los países desarrollados ha influido de sesenta a ochenta por ciento en sus tasas de crecimiento, quedando solamente veinte a cuarenta por ciento para los factores trabajo y capital.

Denison (\*\*\*) atribuye 23% de las tasas de crecimiento del Producto Nacional de los Estados Unidos, en el período 1929 - 1957 a la contribución directa de la mayor educación

---

(\*) ).- Junta del Acuerdo de Cartagena, "Política Subregional de Desarrollo Tecnológico", Lima, Perú, 1975.

(\*\*) ).- R.M. Solow. "Technical Change and the Aggregate Production Function", Review of Economics and Statistics, August, 1975.

(\*\*\*) ).- Rosenstein-Rodan, Paul. "Desarrollo Técnico y Desarrollo Económico y Social". Mesa Redonda. 2a. Reunión CIECC, OEA, Lima, Perú. Febrero de 1971.

(\*\*\*) ).- Denison, Edward F. "Las fuentes de crecimiento económico en los Estados Unidos y la alternativa entre nosotros". Monografías Económicas, Buenos Aires, 1966.-

y un 20% al incremento de la ciencia y su aplicación.

Denison y Poullier (\*) han estimado la participación del cambio tecnológico en el incremento de la productividad por habitante en las tasas siguientes: Para el período comprendido entre 1950 y 1962, en Bélgica 34%; Dinamarca 20% e Inglaterra 46%. Los trabajos realizados sobre la influencia de la ciencia y la tecnología en el crecimiento económico de los países industrializados, más allá de la precisión que ellos tengan, demuestran la relación positiva entre ambos fenómenos y el potencial que la ciencia y la tecnología tiene como factor de desarrollo.

2.- La experiencia de los países industrializados en la utilización productiva de la ciencia y la tecnología y los enfoques prevalecientes sobre el desarrollo que consideraban a éste como un proceso de acumulación y de etapas, continuas o discontinuas, hacia formas modernas de producción y de vida, hizo surgir en los países subdesarrollados un gran "optimismo tecnológico", considerándose que ellos podrían aprovechar en gran escala el espectacular avance tecnológico producido en el mundo desarrollado. En la última década se ha ido abandonando esta visión simplista del problema, considerándose que si bien la ciencia y la tecnología tienen el potencial para contribuir, tal vez más que ningún otro factor al desarrollo, es necesario superar las estructuras actuales de las actividades científico y tecnológicas, ya que las existentes tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados, parecen reforzar, por lo menos par-

---

(\*).- Citado en CEPAL, "Progreso Científico Técnico para el Desarrollo de América Latina". Santiago, Octubre, 1974.

cialmente, las condiciones del subdesarrollo. (\*)

Charles Cooper (\*\*) ha resumido esta nueva visión, "La noción no crítica que podría ser fácil orientar la ciencia y la tecnología hacia propósitos productivos en los países menos desarrollados ha sido superado por un enfoque más analítico y es céptico. Las actividades científicas en los países menos desarrollados ha sido superado por un enfoque más analítico y escéptico. Las actividades científicas en los países menos desarrollados tienden a ser una forma de consumo más que la inversión y la razón para esto está en la dependencia de recursos externos de tecnología y en la propia estructura del subdesarrollo. Aún la dependencia sobre tecnología adecuada de los países adelantados encara sus propios problemas, algunos de ellos se deben al hecho de que la producción de tecnología es a menudo de propiedad privada, de grandes empresas. En otras ocasiones se debe a que la tecnología del mundo desarrollado es inadecuada tanto por que produce bienes suntuarios como porque hace uso intensivo de recursos que son escasos en los países menos desarrollados".

Las características y condiciones del progreso técnico actual han producido consecuencias significativas en el desarrollo de los países periféricos.

La mayor parte del conocimiento científico y tec nológico acumulado está vinculado a las necesidades de los paí-

---

(\*) .- Ver Francisco Sagasti y Mauricio Guerrero, "El desarrollo científico y tecnológico de América Latina". INTAL, B. Ai res, 1974.

(\*\*).- Charles Cooper. "Science, Technology and Development. Frank Cass, London 1973.

ses desarrollados y no guarda relación con los factores disponibles en los en desarrollo.

Es conocido el hecho de que el 98% de todo el gas to en investigación y desarrollo en los países no socialistas se realiza en las naciones desarrolladas y se efectúan en campos y actividades que no tienen relación con las prioridades de los países subdesarrollados. El 2% restante que se gasta en inves tiguación y desarrollo en los países subdesarrollados muchas veces es mal utilizado y se dedica a trabajos de investigación con menos productividad que el promedio de sus equivalentes en los países desarrollados (\*) Como consecuencia de lo anterior la ma yor parte del conocimiento científico y tecnológico acumulado está vinculado a las necesidades de los países desarrollados. En general las tecnologías producidas en los países desarrolla dos son intensivas en capital, en tanto los países subdesarrolla dos, por sus propias características de factores disponibles, re quieren de tecnologías intensivas en trabajo.

Es interesante señalar que los mayores incrementos en el factor total de productividad se ha producido en los países ricos en mayor proporción que en los países pobres. El inremen to en la producción en estos últimos parece haber tenido más relación con el incremento de los factores tradicionales que con el factor productividad, sugiriéndose así que con respecto a su positiva contribución al crecimiento económico, la tecnología ha hecho más por los países ricos que por los países pobres. (\*\*)

---

(\* ).- F. Sagasti y M. Guerrero, op.cit.

(\*\*).- R. Jolly, International Dimension in Redistribution with Growth. Edited by Hollis Chenery, Oxford University Press. London 1975.-

Las actividades científicas-tecnológicas y las actividades económico-sociales tienen escasa vinculación en los países en desarrollo. Debido al carácter inducido del proceso de desarrollo de los países periféricos las necesidades científicas-tecnológicas de las empresas tienden a ser satisfechas con tecnologías importadas las que han producido enclaves tecnológicos que han reforzado la dependencia y la desvinculación existente.

La actividad científica tecnológica que se desarrolla en los países subdesarrollados, por la falta de demanda efectiva de las actividades productivas ha surgido vinculada a una estructura científico tecnológica supranacional y no a las necesidades locales.

Los países subdesarrollados, por otra parte, y en una relación dialéctica con los factores mencionados, tienen una capacidad científico tecnológica insuficiente y desequilibrada que no permite responder eficientemente a las emergentes demandas que se le plantean y no puede integrar adecuadamente la ciencia y la tecnología importadas. (\*)

El progreso tecnológico introducido a los países subdesarrollados con las características mencionadas ha tenido una influencia decisiva sobre el empleo y la distribución del ingreso en esos países.

La adopción de tecnologías intensivas en capital

---

(\*).- Este punto se trata con mayor detalle en el capítulo siguiente.

ha tenido un efecto directo sobre la distribución del ingreso aumentando la participación del capital y concentrando la participación del trabajo en un limitado número de obreros calificados con relativos altos ingresos. (\*)

También ha influido en el modelo de consumo como resultado de la estructura de demanda por las características de producción, y por el uso de técnicas de promoción y publicidad vinculadas a ese tipo de tecnologías. Por otra parte, ha influido en la localización y organización de la producción generalmente urbana y con un estilo de relaciones laborales y un sistema de pagos referidos a normas internacionales.

En último término ha afectado profundamente las aspiraciones y la educación, reforzando el atractivo de tecnologías importadas y de desvinculación a las condiciones locales lo que ha influido en el aumento de la migración rural-urbana y en el éxodo de profesionales.

La ciencia y la tecnología como hemos visto, tiene el potencial para transformarse en factor dinámico del proceso de desarrollo económico y social y para superar las condiciones del subdesarrollo. Sin embargo, es necesario diseñar una política de desarrollo científico y tecnológico y de transferencia de ciencia y tecnología que sea capaz de superar las limitaciones y efectos negativos que la ciencia y la tecnología ha tenido en los países subdesarrollados. Dentro de esta política adquieren especial importancia el concepto de tecnología apropiada, las características y condiciones del proceso de transferencia de tecnología y la necesaria vinculación del desarrollo científico-tecnológico con el desarrollo económico-social en el marco de una planificación global.

---

(\*).- R. Jolly, op. cit.

## II.- CAPACIDAD CIENTÍFICA TECNOLÓGICA NACIONAL.-

1.- La actividad científico-tecnológica requiere contar con una capacidad científico-tecnológica de un nivel mínimo que permita su sostenimiento y desarrollo.

La capacidad científica tecnológica es el conjunto articulado de recursos, equipos, instalaciones, tradición, experiencia y sistemas de comunicación que hacen posible responder en forma funcionalmente eficiente a los requerimientos científicos y tecnológicos que surgen de los planes, programas y proyectos de desarrollo.

La capacidad científico-tecnológica que un país tiene o requiere no es o no necesita ser homogénea en todas las áreas del conocimiento. Sin embargo, es indispensable que ello tenga un determinado nivel, una determinada base de tipo general, múltiple, no-aplicada.

El conocimiento científico básico o fundamental no es especializado, su estructura no está vinculada a necesidades o problemas socio-económicos particulares. Está presente como fundamento en la búsqueda de soluciones de problemas y requerimientos, de diversa naturaleza, los cuales muchas veces son de carácter multi o interdisciplinarios. (\*)

Para que la actividad científico-tecnológica pueda responder a requerimientos específicos y determinados es in-

---

(\*).- Lavados, Jaime "Consideraciones sobre Política Científica". Documento mimeografiado. Santiago., 1973.

dispensable que la capacidad científica tecnológica de un país sea suficientemente diversificada y equilibrada, ya que la misma capacidad científico-tecnológica será indispensable para estudiar los requerimientos y determinar la forma de responder adecuadamente. El personal, la experiencia y la tradición científico-tecnológica deben estar presente para poder definir los requerimientos científicos y tecnológicos de una tarea y mantener e incrementar su desarrollo.

La capacidad científica tecnológica mínima, también es elemento fundamental para el aprovechamiento y canalización del avance científico-tecnológico internacional. Sin actividad científico tecnológica propia es imposible captar nuevos conocimientos, traducirlos a las condiciones locales y difundir las hacia el interior de la sociedad. Por otra parte, sólo a partir de un determinado nivel mínimo de la capacidad científico-tecnológica es posible orientar la actividad científico y tecnológica hacia áreas-problemas determinadas. Las características, condiciones, peculiaridades y perspectivas del país señalan cuáles son las áreas prioritarias que requieren de mayor potencial y capacidad. (\*)

La secuencia anotada apunta un nivel conceptual que debería estar presente en la definición de las políticas que tienden a lograr una racional armonía en el desarrollo de la capacidad científico-tecnológica básica general y en el reforzamiento de la capacidad científico tecnológica de áreas prioritarias para el desarrollo nacional.

2.- Los países en vías de desarrollo, por defini-

---

(\*).- Lavados, Jaime. Op. cit.

ción, tienen una capacidad científico-tecnológica insuficiente y desequilibrada. La capacidad científica y técnica de América Latina es sumamente reducida, su estructura interna está desequilibrada pues tiene mayor énfasis hacia el desarrollo científico, está desarticulada en términos institucionales, ya que con pocas excepciones, no existen interrelaciones entre éstos y el sistema productivo, no está orientada hacia la solución de los problemas de las sociedades de las cuales forma parte, y no se ha relacionado con la capacidad de innovación. La capacidad de generar y difundir innovaciones es aún más crítica, si se tiene en mente los siguientes hechos: ausencia de una política gubernamental de estímulo, falta de una real capacidad empresariál, la propia debilidad del sistema científico y técnico, y la ausencia de un clima propicio debido a varios factores de orden económico y socio-cultural. (\*)

3.- Los países en vías de desarrollo están haciendo esfuerzos importantes para mejorar su capacidad científica y tecnológica. Sin embargo, la brecha existente con los países desarrollados continúa aumentando y la capacidad científica y tecnológica local representa una limitación importante para el desarrollo nacional al no ser capaz de responder a los requerimientos que los planes, programas y proyectos económico-sociales le plantean. De este desajuste y de la prioridad interna que tiene la existencia de un nivel mínimo de capacidad científico tecnológica en el país, surge la necesidad de incorporar adecuadamente el avance científico tecnológico internacional a la realidad nacional.

Por ello la transferencia de ciencia y tecnología

---

(\*).- CECIC, 1969: Estrategia para el Desarrollo Tecnológico de América Latina. Santiago, 1971. Plandes N°37.

tiene la mayor significación en el desarrollo económico y social en la medida que está adecuadamente incorporada al Esquema de Planificación Nacional.

### III.- TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA.-

1.- Hemos visto anteriormente el potencial que la ciencia y la tecnología tiene como factor dinámico en el proceso de desarrollo económico y social.

La ciencia y la tecnología de que una comunidad dispone puede ser creada dentro de ella o ser transferida desde el exterior. En ambos casos la capacidad científico-tecnológica nacional tiene una importancia decisiva. Como dijimos anteriormente el personal, la experiencia y la tradición científico tecnológica es fundamental no sólo para crear ciencia y tecnología, sino que también para el aprovechamiento del avance científico tecnológico internacional. Sin actividad científico-tecnológica propia es imposible captar nuevos conocimientos, traducirlos a las condiciones locales y difundirlas en la sociedad.

La transferencia de tecnología en un sentido general, significa la importación de tecnología, su uso por una em

presa o institución nacional y la absorción de esa tecnología por el país receptor. Esta absorción no sólo debe representar la asimilación de la tecnología por el usuario, sino que también su difusión en la sociedad. En caso de no existir esta difusión estamos frente a una pseudo transferencia. (\*)

La transferencia de tecnología y el consecuente cambio tecnológico se produce en un determinado contexto socio-económico. Este contexto afecta y es afectado por ese cambio tecnológico. Por ello el proceso de transferencia de tecnología debe ser considerado no sólo desde el punto de vista de su aceptabilidad técnica, sino que también en relación a su influencia económica y social. "La eficiencia económica y el valor social de un proceso productivo en un ambiente no puede ser transferido automáticamente a otro. Los efectos de la tecnología deben ser evaluados en razón de la sociedad a la cual el cambio tecnológico está siendo introducido". (\*\*)

La relación de adecuación que debe existir entre la tecnología que se transfiere y las condiciones socio-económicas de la sociedad receptora deben ser consideradas preferentemente en las políticas de transferencia de tecnología.

Existe evidencia de que ha existido un volumen importante de esta transferencia de tecnología inapropiada para los países subdesarrollados. (\*\*\*) Ya vimos que las tecnologías trans

---

(\*)).- CEPAL-ILPES. Progreso Científico-Técnico para el Desarrollo de América Latina. Santiago, Octubre 1974.

(\*\*).- F. Sagasti y Guerrero. Op. cit.

(\*\*\*)).- F. Sagasti y Guerrero. Op. cit.

feridas son generalmente tecnologías intensivas en capital, mientras los países desarrollados requieren tecnologías intensivas en trabajo. Por otra parte la transferencia de tecnologías inapropiadas permite la producción de productos conspicuos para el consumo de sectores de altos ingresos. Estas situaciones se refuerzan mutuamente y aumentan los problemas de empleo y de distribución del ingreso.

2.- En los países subdesarrollados el cambio tecnológico se ha producido en gran proporción por la incorporación de tecnología importada desde las naciones industrializadas. Parece que en el futuro esta situación se mantendrá.

Los canales de más importancia en la transmisión de ciencia y tecnología desde países industrializados a los países subdesarrollados son la imitación y adaptación tecnológica, la importación de bienes de capital, los contratos de licencia, la inversión extranjera y la cooperación técnica internacional. (\*)

La imitación y adaptación del conocimiento científico y tecnológico disponible puede tener un importante rol en los países en desarrollo. En el mundo existe un desarrollo importante de conocimiento y de know how que pueden ser adaptados a las condiciones locales, especialmente del sector tradicional de las economías subdesarrolladas. La experiencia de Japón podría servir de ejemplo para una política en esta dirección.

La importación de bienes de capital ha sido la forma de transferencia de tecnología a países subdesarrollados de más

---

(\*).- Una amplia visión del tema se encuentra en CEPAL-ILPES. Progreso Científico Técnico para A. Latina. Op. cit.

amplio uso. En realidad se trata de una forma implícita de transferencia. La introducción y las reposiciones de bienes de capital introduce nuevas tecnologías en el país, especialmente en el sector moderno de la economía. El problema de la inadecuación de las tecnologías transferidas es crítica en este canal de transferencia.

La inversión extranjera cumple un triple rol en los países subdesarrollados. Transfiere capital, permite la producción de bienes y servicios dentro del país y transfiere tecnología. La inversión extranjera ha tenido efectos negativos en los países subdesarrollados, ya que la tecnología transferida tiene objetivos particulares para la empresa y el proceso de investigación y desarrollo que realizan las filiales locales normalmente están vinculadas a objetivos generales de empresas internacionales de las cuales dependen estas filiales.

Los contratos de licencias dan a una compañía local el derecho a usar una determinada patente y un proceso tecnológico. Se ha señalado que el sistema de patentes en los países subdesarrollados ha tenido efectos negativos y en la mayoría de los casos no ha representado una real transferencia de tecnología. Ello como consecuencia de las características del sistema de patentes en los países subdesarrollados. En general las patentes son de propiedad de grandes compañías extranjeras y son usadas como instrumentos para obtener privilegios monopólicos. En muchos de los casos son usadas en conexión con nuevas inversiones de la misma compañía extranjera. Por ello la tecnología que es introducida a través de este canal no guarda relación con las necesidades del país.

Proyecto Científico Técnico para A. Latina. O.P. C.I.R. (\*) Una amplia visión del tema se encuentra en el documento mencionado.

La cooperación técnica internacional es un mecanismo de transferencia de ciencia y tecnología que se realiza dentro del esquema de cooperación internacional al proceso de desarrollo. Tradicionalmente la cooperación técnica internacional ha consistido en la capacitación y adiestramiento de recursos humanos, especialmente en el exterior, en la asesoría y participación de expertos en proyectos de desarrollo e investigación y en el suministro de equipos de investigación, de demostración y de inversión tecnológica.

El sistema de la cooperación técnica internacional, sus modalidades, el rol que cumple en los países subdesarrollados y la búsqueda de nuevas formas de concreción que responda más eficientemente a los requerimientos tecnológicos, económicos y sociales, son problemas de la mayor significación.

#### IV.- COOPERACION TECNICA INTERNACIONAL Y DESARROLLO NACIONAL.-

1.- El Sistema Científico-tecnológico de un país está integrado por las actividades científicas y tecnológicas propiamente tales y por actividades conexas de difusión, educación superior y servicios asociados. Todos estos elementos están íntimamente vinculados y relacionados a través de los flujos de conocimientos, cuya intensidad es determinante en la productividad de todo el sistema. (\*).

El sistema científico tecnológico forma parte de un complejo socio económico cultural dialécticamente relacionado.

---

(\*).- Una excelente exposición sobre el tema se encuentra en "Administración de la Política Científica", Desarrollo Científico y Universidad, CPU, Santiago, 1973.

Por ello el conocimiento científico, su aplicación tecnológica y su difusión debe guardar estrecha vinculación y adecuación con los otros factores del desarrollo. La ciencia y la tecnología forman parte de un complejo inter-relacionado, donde los recursos humanos, institucionales, financieros y de gestión están en una dialéctica permanente. Es por ello que una tecnología inadecuada a los otros factores que se inserte inadecuadamente en el complejo, puede producir un conjunto de graves problemas: compromisos financieros excesivos, cesantía, competencia negativa con la tecnología nacional emergente, fuga de cerebros, etc. (\*)

Las interacciones que se producen entre la ciencia y la tecnología y el contexto nacional tiene la mayor importancia. El medio afecta tanto las demandas y requerimientos de conocimiento desde los sectores económicos y sociales como las posibilidades de producir localmente esos conocimientos o importarlos desde el exterior.

La cooperación técnica internacional, como mecanismo de transferencia de ciencia y tecnología debe estar necesariamente vinculada a los Planes de Desarrollo Nacional. Son éstos los que integran, dan coherencia y armonía, factibilidad y viabilidad a los diversos elementos y factores que participan en el complejo socio-económico cultural.

2.- En el contexto de desarrollo nacional la cooperación técnica internacional debiera tener como principal objetivo mejorar y aumentar cualitativa y cuantitativamente la capacidad científico-tecnológica nacional, por la importancia que ella

---

(\*).- Lavados, Iván. Coordinación y Programación de A.T.E. en el Paraguay. Informe a Naciones Unidas. Asunción, 1973.

tiene como factor de desarrollo, al permitir una actividad científica tecnológica nacional autosostenida y vinculada a los problemas nacionales, y como elemento indispensable para seleccionar e integrar el conocimiento internacional.

El planteamiento expuesto debe armonizarse con el rol que la cooperación técnica internacional debe tener en la solución de problemas coyunturales específicos de prioridad nacional. La transferencia e incorporación de conocimiento para resolver una situación determinada dependerá de la existencia de mecanismos operativos, administrativos y financieros que permiten con eficacia y oportunidad, un análisis de los requerimientos de cooperación técnica internacional en cada plan, programa y proyecto; la realización de las actividades de investigación y desarrollo que tales requerimientos plantean y la incorporación de las soluciones científicas y técnicas apropiadas en la ejecución de los programas respectivos. Estos requerimientos deben surgir de problemas concretos y específicos, suficientemente acotados y caracterizados, a los cuales se les pretende dar soluciones de finidas dentro de un esquema determinado de desarrollo.

La efectiva incorporación de conocimiento científico a las actividades económicas y sociales estará relacionada no sólo con los recursos disponibles para generar conocimiento, sino que también con la forma cómo se organizan las tareas de vinculación entre actividad científica y problemas socio-económicos.

3.- Las formas concretas en que se expresa la cooperación técnica internacional, para el reforzamiento de la capacidad científica tecnológica y para la solución de problemas coyunturales específicos, está vinculada a los elementos, recursos y modalidades que ella presente. Tradicionalmente, la coopera-

ción técnica internacional ha consistido en la capacitación y a diestramiento de recursos humanos, especialmente en el exterior, en la asesoría y participación de expertos en proyectos de desarrollo e investigación y en el suministro de equipos de investigación y de innovación tecnológica.

El mismo desarrollo de los programas de cooperación internacional y las condiciones prevalecientes en los países receptores hacen necesaria la búsqueda de nuevas formas de cooperación técnica internacional. El apoyo a grupos calificados nacionales, el intercambio de investigadores, profesionales y técnicos dentro de la región, el aprovechamiento multinacional de centros de excelencia existentes, etc. pueden representar mecanismos y modalidades que vinculan más estrechamente a la cooperación técnica internacional con los procesos de desarrollo de carácter nacional y regional.

## CAPITULO SEGUNDO.-

### PAPEL DE LA COOPERACION INTERNACIONAL EN EL DESARROLLO.-

#### I.- AMERICA LATINA EN EL PROCESO DE COOPERACION INTERNACIONAL.

1.- En los últimos años el sistema internacional ha sufrido cambios profundos que han tenido y pueden tener una alta gravitación en el proceso de cooperación internacional.

El mundo bipolar se transforma rápidamente en un sistema con varios polos y centros de poder. Ello junto a la política de la distensión ha permitido mejorar relativamente el poder de negociación de los países en desarrollo. Una expresión

importante de este mayor poder negociador es la Convención de Lo mé, firmada en 1975 por 48 países de Africa, del Caribe y del Pa cífico y los nueve países de la Comunidad Económica Europea. (Recientemente han adherido a la Convención 7 nuevos países). En tre otros asuntos la convención ha establecido la no reciprocidad en las liberaciones arancelarias concedidas por la Comunidad Económica Europea a los países pobres; el protocolo correspondiente ha definido el concepto de producto originario de los países de Africa, del Caribe y del Pacífico, considerando al conjunto de países como un solo territorio, lo que estimula y facilita las coproducciones y la creación de empresas multi o binacionales con evidentes ventajas para los países en desarrollo.

En una perspectiva diferente asistimos a una nueva estructuración de la tradicional división del trabajo, como consecuencia de la crisis de los modelos utilizados por los países desarrollados. Ello ha llevado a plantear la necesidad de la interdependencia como requisito del nuevo orden económico internacional que la comunidad internacional busca para hacer frente a la crisis del desarrollo a que está enfrentada.

Estas consideraciones muy generales tienen por objeto plantear que la cooperación internacional debe verse como un elemento fundamental del nuevo orden económico internacional emergente. Las áreas en desarrollo con un mayor poder de negocia ción y en un sistema interdependiente no pueden seguir conside rando el proceso de la cooperación aisladamente de sus problemas fundamentales: precios de materias primas, endeudamiento externo, transferencia de recursos humanos y de capital hacia las áreas desarrolladas. La cooperación internacional debería examinarse dentro de la complejidad descrita y ser considerada como un de-

recho de los países en desarrollo dentro de un sistema internacional que para tener viabilidad y estabilidad debe estar presidido por valores de equidad y colaboración. A este respecto es interesante el planteamiento de la Junta de Comercio y Desarrollo de la UNCTAD. (\*)

"El Secretario General puso de relieve que los pilares fundamentales de la Declaración y el Programa de acción sobre el establecimiento de un nuevo orden internacional aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su VI período extraordinario de sesiones, eran el concepto de una nueva red de relaciones entre los distintos miembros de la comunidad internacional, especialmente entre los países en desarrollo y los desarrollados, y la necesidad de nuevas relaciones entre los países en desarrollo para la construcción de un sistema basado en el concepto de la confianza colectiva en sí mismos".

2.- Desde los inicios de la cooperación internacional en un sentido formalizado, la concepción y enfoque del desarrollo ha tenido una influencia decisiva en la orientación de la cooperación y en el acceso y participación que en ella ha tenido América Latina.

Los diversos enfoques que sobre el desarrollo han prevalecido en el último tiempo han planteado de manera diversa el proceso de cooperación internacional.

En el enfoque del desarrollo considerado como crecimiento económico, son los aspectos cuantitativos los que le dan

---

(\*).- UNCTAD. La Cooperación Económica. Informe Grupo de Expertos, Ginebra 1973.

sus características y concreción a este concepto.

El nivel de desarrollo está definido básicamente en términos de ingreso por habitante y el proceso de desarrollo en términos de tasa de crecimiento. Esta conceptualización, obviamente, plantea implícitamente que la cooperación internacional debe tener como principal función la transferencia de recursos financieros para aumentar la capacidad productiva y la inversión de los países. La creación de instituciones Financieras Multinacionales debe entenderse en este contexto.

Por otra parte, surge el concepto de Asistencia Técnica como instrumento de apoyo a procesos y mecanismos de carácter fundamentalmente económicos.

Cuando el desarrollo es considerado como un proceso de modernización, la cooperación internacional se plantea en un nuevo escenario y se le asigna, implícita o explícitamente, un rol diferente a lo anteriormente expuesto.

El concepto de desarrollo, considerado como un proceso de modernización, puede resumirse en la ecuación siguiente:

- Desarrollo es igual a crecimiento más cambio social-

En este enfoque los aspectos cualitativos del desarrollo adquieren especial significación.

El desarrollo es considerado en un sentido más integral y el subdesarrollo tiene como característica básica el de la insuficiencia dinámica.

En relación a la cooperación internacional, en este enfoque es preciso privilegiar las variables de tecnología y de reformas estructurales. Se considera que la tecnología tiene un rol básico en el proceso de desarrollo y se caracteriza a los países subdesarrollados como carentes de este recurso. Por ello la cooperación internacional impulsa la transferencia de ciencia y tecnología.

Dentro de este enfoque, la cooperación técnica asume una mayor importancia relativa y tiende a modificar y modernizar las instituciones y procesos de desarrollo. Ella ya no tiene un carácter simplemente asistencial, sino que debe estar destinada a mejorar la capacidad científica tecnológica de los países en desarrollo.

Las reformas estructurales surgen también como un imperativo de las políticas públicas destinadas a modificar las estructuras económicas y sociales de los países recipientes.

La Alianza para el Progreso es un programa típico dentro de esta aproximación. De la misma manera los procesos de integración adquieren relevancia e importancia como mecanismos de desarrollo y como recipientes de cooperación internacional.

En los últimos años en el mundo desarrollado se ha ido abriendo paso una conceptualización del desarrollo de los países subdesarrollados que básicamente apunta a la superación de los problemas de extrema pobreza.

Obviamente la cooperación internacional destina sus mayores esfuerzos y recursos en este sentido.

En los distintos períodos y enfoques brevemente reseñados, América Latina ha tenido participación distinta.

Cuando prevalece un concepto de desarrollo como crecimiento, el continente accede conjuntamente con otras áreas del mundo a la cooperación financiera internacional.

En los períodos en que el mundo desarrollado conceptualiza el desarrollo como un proceso de modernización, América Latina por sus características es receptor privilegiado de la cooperación internacional y adquiere importancia decisiva la cooperación de carácter técnico que juega un rol significativo en la orientación de los procesos de desarrollo nacional.

En la actualidad, los esfuerzos de la comunidad internacional se orientan básicamente hacia los continentes más pobres y América Latina por su consideración de "continente de clase media" pierde significación relativa.

El concepto de clase media, como se ha visto anteriormente tiene importancia no simplemente teórica, sino que fundamentalmente práctica. Se trata de un concepto agregado que no responde a la diversidad de realidades que se pueden observar en el continente, donde existen países, áreas regionales y grupos significativos de la población que viven en condiciones de extrema pobreza. Por ello creemos que es necesario hacer un esfuerzo muy serio y profundo para determinar los exactos alcances del concepto y analizar las consecuencias negativas que su uso indiscriminado y a un nivel muy general puede tener para el continente.

3.- Para poder apreciar en una visión de conjunto,

la situación de la cooperación internacional en América Latina y sus tendencias futuras es útil revisar algunos antecedentes a nivel global.

Según estimaciones de FAO en el período 1973-76 la corriente total de recursos hacia los países en desarrollo alcanzó la suma de 202 mil millones de dólares, con una tasa de crecimiento del 26,59%. Se estima que la cooperación oficial, tanto técnica como financiera participó en un 35% de estos recursos, alcanzando por lo tanto a una suma de 70 mil setecientos millones de dólares. Se considera que la cooperación técnica participó en un 20% de esta última cifra.

De los antecedentes anteriores se desprende que la cooperación técnica oficial tanto bilateral como multilateral representó sólo un 7% de los recursos externos llegados a los países en desarrollo en el período indicado.

Es interesante señalar en una perspectiva comparativa, que en el mismo período de análisis las deudas de los países en desarrollo han aumentado desde 110 mil millones de dólares en 1973 a 200 mil millones de dólares en 1976. La deuda consolidada ha crecido a una tasa del 22.05%.

Las cifras mencionadas demuestran que la cooperación oficial y especialmente la de carácter técnica, está participando en un porcentaje no importante dentro de la corriente total de recursos que fluye a los países en desarrollo, existiendo la tendencia a disminuir esta participación. La cooperación oficial participaba en 1973 en un 34% de los flujos totales de recursos. En 1976 su participación era de un 28%. Al mismo tiempo, los antecedentes expuestos permiten apreciar que el crecimiento

de los recursos externos a los países en desarrollo (26,59% en el período indicado), es sólo de un 4.54% más alto que el crecimiento de las deudas de estos países (22,05% en el período indicado).

Si se considera la inflación a nivel mundial y el aumento considerable de los costos de los componentes de la cooperación internacional, la situación descrita es aún más precaria para los países en desarrollo.

La O.C.D.E. ha dado a conocer recientemente nuevos antecedentes sobre esta materia. Según esta fuente, el total de la ayuda pública al desarrollo alcanzó en 1976 a 13.734 millones de dólares, cifra que representa un 0,33% del Producto Nacional Bruto de los países miembros del CAD. Este porcentaje está muy lejos de la meta del 0,7% establecida por la Comunidad Internacional. Además, es necesario señalar que en los últimos años la asistencia oficial que estos países otorgan a países en desarrollo y a organismos multinacionales ha disminuído notablemente en relación a los flujos privados. En 1974 la asistencia oficial participaba en un 40% del total de los recursos. En 1975 disminuyó a un 34% , habiéndose mantenido la misma tendencia en los años posteriores.

La situación de América Latina debe analizarse en el contexto señalado. Aunque la región presenta una situación relativamente mejor que otras áreas en desarrollo, especialmente en la relación: crecimiento de flujo de recursos externos - crecimiento de la deuda externa, las perspectivas futuras no son promisorias.

Por las propias características de América Latina,

existe la tendencia a disminuir el flujo de recursos externos a la región, manteniéndose el crecimiento del endeudamiento prácticamente constante.

Al mismo tiempo, la cooperación oficial y en especial la de carácter técnico, cuyos términos y condiciones son más favorables, tiende a disminuir su participación en la cooperación global más fuertemente en la región que en el resto del mundo en desarrollo.

A la luz de los antecedentes expuestos anteriormente, es posible señalar algunas conclusiones y tendencias del proceso de cooperación internacional especialmente en relación a América Latina.

- a) El proceso de cooperación internacional se encuentra seriamente limitado por la tendencia a una disminución del crecimiento de los recursos que los países desarrollados destinan a este fin. Al mismo tiempo pierden importancia relativa los componentes de la cooperación internacional más favorables a los países en desarrollo : cooperación oficial y cooperación técnica.
- b) El continente participa en una proporción alta en el total de recursos de cooperación internacional. Sin embargo, la tasa promedio de crecimiento, medida en términos reales, es inferior a la tasa promedio mundial y también inferior a la tasa promedio de crecimiento de su endeudamiento.
- c) De acuerdo a las políticas prevalecientes en los países desarrollados es posible esperar una disminución mayor de América Latina en la participación de la cooperación internacional.

## II.- INFLUENCIA DE LA COOPERACION INTERNACIONAL EN EL DESARROLLO NACIONAL.-

1.- La Cooperación Internacional juega un rol fundamental en el desarrollo de los países.

Las diversas modalidades que este proceso involucra transfieren recursos y conocimiento de áreas desarrolladas hacia países en desarrollo. Estos aspectos han sido tratados en forma reiterada y a un nivel muy general. Por esta razón en esta oportunidad es conveniente centrarse en algunos aspectos específicos en que se expresa la influencia de la cooperación internacional en el desarrollo nacional, especialmente en la transferencia de Modelos de Organización y de Valores Sociales.

No cabe duda que la cooperación internacional ha promovido y creado en los países en desarrollo un conjunto importante de instituciones eficientes dotadas de recursos financieros, tecnológicos y humanos de primera categoría. Ello sin duda ha ayudado a la modernización de países y regiones. Sin embargo, esta situación, junto a los aspectos positivos señalados, ha producido desarticulación y desintegración en la institucionalidad global de los países al coexistir estas instituciones modernas con la organización tradicional. Ello ha significado, como lo demuestra un reciente estudio producido por la Universidad de los Andes de Colombia y la OECD (\*), una pérdida de valor, credibilidad y eficiencia en las instituciones que no han recibido cooperación internacional.

---

(\*).- Poder e Información. Edgar Reveiz y otros. Bogotá, 1976.

Los mejores recursos humanos circulan nacional e internacionalmente a través de las instituciones creadas y/o apoyadas por la cooperación internacional, planteando problemas fundamentales a las organizaciones locales.

En el mismo orden de consideraciones es interesante señalar la influencia que la cooperación internacional ha tenido en la orientación y estructuración de la organización para el desarrollo. Los sistemas de planificación económico y social, la organización para el desarrollo científico y tecnológico, las universidades, etc., han estado condicionadas a patrones organizativos y de desarrollo de los países centrales. A este respecto existe una correlación muy explícita entre la agencia internacional que ha prestado la cooperación y el tipo de organización que la institución receptora ha adoptado. La transmisión de modelos organizativos que tanta importancia tienen para el desarrollo institucional es un producto clave y hasta el momento muy poco relevado de la influencia de la cooperación internacional en el desarrollo de los países.

En las últimas décadas la capacitación de recursos humanos en el exterior ha tomado un auge extraordinario. Ello indudablemente ha sido un factor positivo en cuanto internacionaliza el conocimiento y permite contar en los países en desarrollo con recursos humanos calificados de primer nivel. Sin embargo, nuevamente en este caso puede verse la complejidad y ambivalencia que el problema plantea. Se ha señalado, no sin razón, que esta forma de cooperación técnica ha sido un elemento promotor del éxodo de profesionales desde nuestros países hacia los centros más avanzados. Al mismo tiempo ha contribuido al proceso de aculturización al transferirse a nuestras sociedades, valores no vinculados a las propias realidades nacionales. Este

es un aspecto de la mayor significación y que se ha expresado en los últimos años en la elección de alternativas de desarrollo a partir de valores, conceptos e instrumentos teóricos y metodológicos surgidos en ámbitos diferentes y para hacer frente a realidades no siempre universales.

En un importante evento celebrado sobre esta temática (\*), se señalaba la decisiva influencia que la cooperación internacional ha tenido en la asignación de recursos locales. Estudios presentados en esa ocasión demostraron que gran parte de los recursos que los países asignan a proyectos nuevos y que no significan simplemente programas de continuidad, están vinculados a la cooperación internacional. Por este motivo la mayor parte de los programas novedosos, innovadores, no repetitivos que nuestros países emprenden, están asociados a la colaboración externa. Nuevamente en este punto es posible apreciar la capacidad movilizadora y cualitativa de la cooperación internacional que dependiendo del manejo que de ella hagan los países puede significar logros positivos o profundizar, más allá de sus éxitos parciales y específicos, problemas globales para el desarrollo de los países.

2.- A la luz de los conceptos y antecedentes expuestos anteriormente es conveniente plantear algunos criterios básicos que deberían estar presentes en el proceso de cooperación internacional de América Latina.

Selectividad: El continente como se expresó ante-

---

(\*).- Reunión sobre Cooperación y Desarrollo, Viña del Mar, Noviembre 1977.-

riormente muestra una tendencia a disminuir su importancia relativa como receptor de cooperación internacional. Por esta razón es imprescindible darle a la cooperación internacional un sentido de selectividad aplicando básicamente sus recursos a proyectos innovadores en que la capacidad de innovación y el efecto catalítico que este instrumento produce tenga la posibilidad de contribuir realmente en programas de desarrollo.

Pareciera que hay dos objetivos fundamentales a los cuales la cooperación internacional, especialmente la de carácter técnica, debería vincularse: capacitación de recursos humanos y trnsferencia real de capacidad científica tecnológica.

Estos dos objetivos están, obviamente, estrechamente vinculados. La capacitación de recursos humanos sigue manteniendo prioridad en el desarrollo de los países. Las limitaciones que a este respecto pueden observarse en distintos niveles y sectores de los países en desarrollo representan limitantes importantes al desarrollo económico y al cambio social.

En esta área la cooperación internacional debería buscar alternativas eficientes que permitieran hacer acceder, a través de sistemas convencionales y no convencionales, a gran parte de la población al sistema de educación formal, informal y de adiestramiento en el trabajo.

Uno de los problemas fundamentales que la cooperación internacional ha tenido en su desarrollo es la falta de contraparte adecuada y el haber significado un mecanismo de transferencia de recursos y conocimientos que no se integran en forma permanente y sistemática a los sistemas nacionales.

La cooperación internacional debería orientarse en forma importante a crear y mantener una capacidad científica tecnológica nacional que permitiera un desarrollo autosostenido de los países y que posibilitara la selección e integración de recursos y tecnología en forma adecuada y coherente a la realidad nacional.

Organización para la Cooperación Internacional:

La complejidad del proceso de cooperación internacional y las nuevas orientaciones y métodos que será necesario impulsar hacen indispensable contar con una organización eficiente para el manejo de este importante instrumento de desarrollo tanto a nivel internacional como nacional.

En el plano internacional debería plantearse una estructura organizativa, procedimientos y mecanismos que vitalicen los nuevos procesos en marcha y que con la mayor flexibilidad posible y a un costo menor de operación, sean capaces de satisfacer las nuevas tareas que la cooperación internacional plantea.

Desde un punto de vista nacional es imprescindible vincular la cooperación internacional a los principales objetivos del desarrollo y contar con estructuras administrativas especializadas para su adecuado manejo. Ello no debería significar rigidizar y burocratizar el acceso a la cooperación internacional. Es necesario equilibrar la eficiencia y el manejo técnico con la libertad de instituciones de diversa índole para ser sujetos receptores de colaboración externa.

Impulso a nuevas formas de cooperación: Los planteamientos anteriormente expuestos señalan claramente la impor-

tancia de dar impulso a nuevas formas de cooperación.

El desarrollo relativo de los países y los mismos resultados de la cooperación de carácter tradicional, han producido y perfeccionado en algunos sectores recursos de calidad que pueden utilizarse eficazmente en programas de desarrollo. En este sentido la cooperación internacional debería tener un rol de movilización de estos recursos y financiar grupos nacionales para la ejecución de tareas en que la capacidad local tiene la posibilidad de realizarla en forma eficaz.

En los últimos años tal vez el proceso más importante que dentro de la cooperación internacional se está desarrollando es el de la cooperación horizontal. Se trata fundamentalmente de aprovechar mecanismos de carácter internacional para transferir recursos, conocimientos y experiencias entre países en desarrollo. Esta modalidad está provocando y puede realmente significar un cambio fundamental en los esquemas tradicionales, superando problemas sustantivos que la cooperación de carácter vertical muchas veces no tiene la posibilidad de enfrentar en forma adecuada.

#### Utilización de Cooperación de Fuentes Privadas.:

Por último es conveniente señalar que la cooperación internacional proveniente de fuentes privadas representa un canal que debería ser considerado en su real importancia.

Al respecto se puede apreciar un crecimiento espectacular de recursos canalizados por estas fuentes como consecuencia de la decisión de fuentes internacionales de no comprometer toda su cooperación a través de mecanismos oficiales.

Una información permanente y actualizada sobre esta situación podría representar para las instituciones locales un importante canal de cooperación a sus esfuerzos y actividades y flexibilizar los sistemas oficiales vigentes.