

INT-0378

c.2



ILPES

Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social
NACIONES UNIDAS-CEPAL-PNUD GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Latin American Institute for Economic and Social Planning
UNITED NATIONS-ECLA-UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

Institut Latino-Américain de Planification Economique et Sociale
NATIONS UNIES-CEPAL-PNUD GOUVERNEMENTS DE L'AMERIQUE LATINE ET DES CARAIBES

E/CERAT/ILPES(18066)

c.2

Documento para discusión

30 de Agosto de 1984
Santiago de Chile

(Versión 1)



EL FOMENTO DE LA COOPERACION TECNICA HORIZONTAL
EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

DCH/ILPES



INDICE

<u>Ref.</u>	<u>Título</u>	<u>Página</u>
-	PRESENTACION	1
-	ABREVIACIONES UTILIZADAS	3
1	INTRODUCCION	4
2.	BASES DEL SISTEMA DE FOMENTO	7
	2.1 Algunas premisas básicas	8
	2.2 Instituciones protagónicas y esquema general de actividades	10
3	UNA ALTERNATIVA PARA ESTRUCTURA DE OPERACION	13
	3.1 Adhesión y fuentes de recursos	13
	3.2 Areas de interés e instituciones usuarias potenciales	14
	3.3 Rubros financiables en los proyectos de CTH	15
	3.4 Posibles criterios de repartición de costos	17
4	IMPLANTACION DEL NUEVO FOMENTO A LA CTH	20
<hr/>		
ANEXOS		
I	CRITERIOS DE REPARTICION DE COSTOS DE UN PROYECTO	23
II	SUGERENCIA DE MECANISMO DE DESCUENTO DE CREDITOS DE CTH	28
III	SUGERENCIA DE MECANISMOS PARA COMPENSACION PERIODICA DE SALDOS	33

PRESENTACION

El presente documento da secuencia a una serie de trabajos desarrollados por el ILPES para atender a los mandatos que recibió de sus Gobiernos miembros y referidos a actividades de Cooperación Horizontal. Concentrándose en la cooperación técnica intraregional, se presenta aquí un conjunto de proposiciones que - una vez aceptadas por los Gobiernos y por los Organismos Internacionales sugeridos como protagonistas - podrían venir a constituir un nuevo sistema de fomento a la Cooperación Técnica Horizontal.

Se reconoce que el balance de lo realizado al respecto es positivo pero que hay espacio para tornar esta Cooperación más ágil, más significativa para las economías de los Estados miembros y más eficaz para el robustecimiento de la convivencia regional. Asimismo, se considera que es oportuno encarar con más pragmatismo a las posibilidades de Cooperación Técnica Horizontal tanto para ajustarla mejor al potencial regional disponible, como para crear nuevos vínculos de apoyo técnico mutuo que puedan ser sostenidos fundamentalmente con monedas de la propia región.

El documento está presentado en dos partes, de hecho indisociables. Primero, un texto en cuatro capítulos donde se plantean algunos antecedentes, las bases de un nuevo sistema de fomento, una alternativa para estructurar las futuras operaciones en esta modalidad de cooperación y sugerencias para implantación. Segundo, tres Anexos que contienen elementos muy sustantivos de la propuesta presentada: el I, sugiere criterios para repartir costos de proyectos; el II, plantea una alternativa para "descuento de créditos" de Cooperación Técnica Horizontal y el III, se refiere a una sugerencia para "compensación de saldos" entre países miembros.

En su totalidad, el documento está abierto a discusión. El Instituto anticipa su complacencia por todas las observaciones y críticas que al respecto le sean encaminadas.

Santiago, agosto de 1984

ABREVIACIONES UTILIZADAS

	<u>Página</u>	<u>*/</u>
CTH - Cooperación Técnica Horizontal	4	**/
CTI - Cooperación Técnica Internacional	4	
ONCH - Oficina Nacional de Cooperación Horizontal	11	
ASCH - Agencias de Servicios para Cooperación Horizontal	11	
AFCH - Agencias Financieras para Cooperación Horizontal	11	

*/ Corresponde a la primera citación.

**/ Salvo mención expresa en contrario, se hace siempre referencia a la CTH dentro de América Latina y el Caribe. Sin duda, parte expresiva de las proposiciones podría ser también valedera para ámbitos eventualmente más amplios de la Cooperación Técnica Sur-Sur pero dicho aspecto trasciende los límites propuestos para este documento.

(I/40906)

1. INTRODUCCION

1. La Secretaría General de las Naciones Unidas recomienda, a través de diversos documentos, que se ponga todo el énfasis posible en la activación de mecanismos existentes o nuevos que puedan incrementar la cooperación horizontal. Especialmente en América Latina existe una capacidad diseminada en diferentes campos de actividad disponible para esa modalidad de cooperación, aunque haya también desigualdades nacionales entre los niveles de aprovechamiento de esta capacidad. Dichas desigualdades, sin embargo, favorecen por sí mismas una enorme posibilidad para ampliar la Cooperación Técnica Horizontal (en adelante CTH).

2. Hay actualmente un mayor reconocimiento de la creciente importancia de la cooperación horizontal, incluso por el hecho de que la cooperación Norte-Sur es, en cierta medida, también un instrumento de fortalecimiento de los países centrales y un factor que ayuda a su mayor penetración en nuevos mercados. La coyuntura mundial recesiva ha subrayado la importancia de tal reconocimiento y tornado más urgente la aceleración de la cooperación técnica intraregional, incluso por sus menores requerimientos en términos de monedas de alta convertibilidad.

3. Hay fuerte consenso en que las políticas de CTH deben estar compatibilizadas con las políticas más globales de Cooperación Técnica Internacional (en adelante CTI), cualesquiera sean las instancias internas de los Gobiernos con la responsabilidad de decidir sobre cooperación internacional. En muchos países, las oficinas nacionales de planificación han ampliado sus funciones en la materia y hoy están presentes en el fomento o en la coordinación de la CTI. En dichas circunstancias, estas oficinas necesitan concebir

e implantar nuevos mecanismos locales para impulsar la cooperación técnica horizontal en una perspectiva multisectorial o mejorar los mecanismos existentes. Por cierto, diversos organismos internacionales (incluso el propio sistema de la CEPAL) ya han desarrollado muchos trabajos de apoyo a las oficinas nacionales de planificación en materia de CTH. Las responsabilidades del Instituto se insertan en este cuadro: como organismo permanente de las Naciones Unidas, con un programa de trabajo definido a nivel intergubernamental para apoyar a las oficinas nacionales de planificación en todas sus tareas, fue llamado a contribuir con ellas también en el campo de la cooperación técnica horizontal. En un ámbito más amplio, le cabe ayudar a perfeccionar la matriz de vinculaciones que debe haber entre las políticas nacionales de CTH y la política global de desarrollo económico y social adoptada en cada país miembro (en México, Caribe, Istmo Centroamericano y en América del Sur) y, dentro de este mismo marco de referencia, ayudar a articular la CTH con la totalidad de la cooperación técnica internacional, por un lado, y por otro, con las diferentes políticas sectoriales cuya coordinación cabe a las oficinas nacionales de planificación.

4. El balance de lo que la región ha hecho en materia de Cooperación Técnica Horizontal, apoyada por distintos organismos multilaterales o a partir de importantes iniciativas bilaterales, arroja perspectivas francamente optimistas. Sin embargo, cuando el volumen de actividades realizadas en CTH es medido en su impacto global sobre el desarrollo de la región, o es confrontado con la totalidad de la Cooperación Técnica Internacional absorbida por la región, o finalmente es comparado con las potencialidades de la propia cooperación intraregional, las ilaciones son más frustrantes. De cualquier modo, cuando se trate de fomentar la CTH hay que reconocer que las estructuras institucionales a nivel nacional son muchas veces suficientes

y que tampoco es conveniente la creación de nuevos organismos o programas internacionales. En la primera perspectiva, bastará muchas veces un esfuerzo más eficaz de coordinación al interior de los países, con una reasignación de recursos perfectamente compatible con los requerimientos actuales de austeridad, impuestos por la crisis. En la segunda perspectiva, un diálogo creativo entre algunos pocos pero importantes organismos internacionales, (tanto de cooperación técnica como de cooperación económica) puede replantear muy pragmáticamente la CTH en la región y beneficiar mayormente, en el futuro inmediato, tanto la iniciativa pública como la privada a lo largo de América Latina y el Caribe.

5. Es así que las sugerencias aquí presentadas por el ILPES, buscan aprovechar las potencialidades de algunas de esas agencias para poner en marcha una adecuada coordinación de esfuerzos y agilizar una CTH protagonizada, en primer plano, por los propios países de la región en su doble papel de prestar o de recibir cooperación.1/

1/ Dentro de su Programa de Trabajo 1983-1984, el Instituto elaboró y divulgó otros dos documentos referidos a la CTH, basados en extensa investigación de campo la que cubrió 9 países de la región. De modo general, se ha evitado repetir aquí las consideraciones presentadas en esos documentos: "ILPES, Replanteamiento de sus Actividades en el campo de la Cooperación Horizontal: Antecedentes para la Investigación en el Terreno". Santiago, agosto de 1983, 8 páginas e "ILPES, Nuevos Servicios para Cooperación Horizontal", VI Subcomité Técnico del ILPES, Ciudad de México, noviembre 1983, 37 páginas. Un resumen de este último documento se publicó en: "ILPES, Perspectivas Futuras y Programa de Actividades 1981-1984", XX Período de Sesiones de la CEPAL, Lima (Perú), abril de 1984.

2. BASES DEL SISTEMA DE FOMENTO 2/

6. Al replantear un nuevo Programa de Fomento para la Cooperación Técnica Horizontal, sería deseable clasificar sus actividades en dos tipos:

- Tipo "soft": La cooperación en forma de asesoría, investigación y adiestramiento ("brain activities"). Dicha cooperación se hace básicamente a través del patrocinio de seminarios, viajes técnicos, asesorías de plazo limitado, promoción de cursos, asignación de becas y tantas otras formas de actividad estrictamente intelectual.

- Tipo "hard": Aquella en que están involucradas también algunas inversiones de infraestructura aunque no, por cierto, de carácter comercial. Este segundo tipo de cooperación debe conducir a cambios físicos en el escenario donde sea implementada y no está limitada a la actividad intelectual; necesita, para ser eficaz, la implantación local, en términos físicos, de las condiciones materiales para recibir la cooperación, (laboratorios, procesamiento de datos, plantas experimentales, etc.). Este tipo de cooperación sucede cuando suele ser insuficiente transmitir buenas ideas o sólo repasar conocimientos; siendo necesario añadir a los recursos humanos preexistentes los recursos técnicos materiales (inversiones fijas y corrientes).

2/ Este texto incorpora gran parte de una propuesta interna de trabajo realizada por la Dirección de Cooperación Horizontal (DCH) del ILPES, y cuya versión preliminar circuló limitadamente bajo el título general de "Sistema Regional de Cooperación Horizontal" (Documento Interno, DCH/ILPES, Santiago, junio de 1984, 31 páginas). La versión aquí presentada buscó incorporar importantes sugerencias de diversos especialistas consultados y procedentes tanto de organismos internacionales con actuación en la región, como también de gobiernos-miembros. Sin embargo, mantiene su carácter de propuesta para discusión destinada a recoger puntos de vista tanto de los países miembros como en las entidades multilaterales potencialmente más involucradas en el desarrollo de la CTH en la región: PNUD, BID, CEPAL, ALADI, SELA y OEA, entre otras.

7. La cooperación internacional tipo "soft" se realiza regularmente tanto en el sentido Norte-Sur como sobre bases más modestas, en el sentido Sur-Sur. La cooperación tipo "hard" se realiza más en el sentido Norte-Sur; sin embargo, ella es esencial para hacer los cambios de estructura técnica que la región necesita. En América Latina y en el Caribe, hay condiciones para fomentar tanto la cooperación "soft" (prácticamente la única realizada hasta ahora) como también la "hard", complementando las meras transferencias de conocimiento con transferencias físicas de equipo y de materiales que permitan un mejor y más reproductivo aprovechamiento de la cooperación realizada. Fomentar la CTH en esta perspectiva más amplia exigirá, además de recursos humanos aptos, una voluntad política regional más explícita y un nuevo sistema de financiamiento con recursos suficientes y sobre los cuales los países miembros puedan ejercer mayor capacidad de control. Este último aspecto significa la necesidad de minimizar el uso de divisas convertibles.

2.1 Algunas Premisas Básicas

8. Un sistema operacional con condiciones financieras para impulsar las actividades de CTH en forma compatible con las expectativas y las posibilidades de la región debiera considerar, entre otras, las siguientes premisas:

- a) Debe pertenecer a los países, en el sentido de que los aportes financieros de agencias internacionales deben ser vistos como complementarios a los asignados directamente a nivel nacional.
- b) Debe ser diseñado para operar con las monedas de los propios países involucrados, minimizando o eliminando el uso de otras divisas.

- c) Cada país debiera asignar recursos propios estrictamente vinculados a la CTH y designar a una entidad nacional responsable por su promoción y financiamiento, con vistas a la integración y continuidad de las acciones en este campo.
- d) Se debiera evitar que los países adherentes al sistema necesiten hacer aportes a un nuevo "fondo común"; en principio, los recursos asignados en el presupuesto de CTH de cada país debieran permanecer en sus manos, ser movilizadas por ellos mismos en función de cada contrato de cooperación firmado con alguna institución nacional.
- e) El programa no debe imponer contrapartes ni tampoco influir los deseos de cooperación horizontal de los interesados; la definición de sectores o proyectos prioritarios es de la exclusiva competencia de los países, los cuales podrán establecer sus propios criterios de prioridad para que se apliquen - en alguna instancia nacional de decisión - en las propuestas de participación de las entidades locales interesadas.
- f) Los países adherentes no deberían obligarse por un presupuesto asignado mínimo; la magnitud de su asignación correspondería al nivel de su participación real en el programa; sin embargo, se debiera compatibilizar en lo posible el monto asignado y el potencial de cooperación en cada país.
- g) la CTH debe extenderse a las inversiones fijas en los casos que constituyan cooperación "hard".
- h) La adhesión de dos o tres países de la región podría ser suficiente para comenzar la operación del sistema, previéndose su ampliación simultánea con el avance del propio programa, mediante la adhesión de nuevos países. La continuidad y la eficacia del programa serían consecuencias de una cartera numerosas y diversificada de operaciones.
- i) El fomento a la CTH debiera beneficiar a usuarios tan distintos como las oficinas nacionales de planificación, corporaciones de desarrollo, institutos de investigación, empresas públicas (productoras de bienes o de servicios), universidades, institutos o fondos de preinversión o empresas privadas, en dicho caso bajo las condiciones que se establezcan.

- j) Los costos de CTH no deben ser mayores, para el país receptor, que los costos de la cooperación Norte-Sur equivalente; el sistema tiene que ser también competitivo con los niveles de cooperación bilateral existentes.
- k) Los principales países de la región deberán soportar una parte de los costos de Cooperación Horizontal, aún cuando sean estrictamente donantes.

2.2 Instituciones Protagonistas y Esquema General de Actividades

9. La propia naturaleza de la CTH - ya sea que ocurra entre países o entre instituciones de distintos países - impone la necesidad de alguna articulación externa. Un programa conjunto, supranacional, movilizandolos recursos locales y los de origen internacional, naturalmente no puede prosperar regionalmente a partir de la iniciativa aislada de un solo país. Por otro lado, las capacidades existentes de los países, tanto técnicas como financieras, están dispersas y en general requieren mayor coordinación a nivel nacional.

10. Las actividades que podrían fomentar la CTH en la región pueden ser distribuidas en tres grandes áreas: promocional, operacional y financiera (ver Cuadro 1 adelante). En este documento los organismos que pueden participar en cada uno de esos casos no están explicitados, pero sí las acciones que hay que desarrollar. De todos modos, es posible identificar diferentes organismos protagonistas para las diversas actividades previstas, los mismos que se podrían articular en diversas configuraciones operativas 3/.

3/ El hecho de que esta propuesta de fomento de la CTH regional pueda ser puesta en marcha mediante una eventual combinación de tareas asumidas solidaria y articuladamente con - por ejemplo BID, PNUD, CEPAL, ILPES, etc. - permitiría redefinir la distribución institucional de las actividades aquí consideradas.

11. En cualquiera hipótesis, un papel central deberá ser asumido por la entidad nacional designada para operar la CTH en cada país; es decir, se considera imprescindible que alguna estructura administrativa local sea destinada específicamente a las acciones de CTH. Dicha entidad puede ser un organismo ya existente, subordinado a Planificación, a Cancillería, a Hacienda, a una Corporación de Fomento, o a un Banco de Desarrollo, etc., dependiendo de las peculiaridades de cada país miembro. A continuación, se le designará genéricamente por ONCH (Oficina Nacional de Cooperación Horizontal).

12. Las Agencias (ASCH y AFCH) 4/, asumen en esta propuesta las tareas que están referidas a la dimensión regional con responsabilidades de integrar entre sí los sistemas nacionales de CTH. Con el tiempo, los vínculos directos entre ONCHs podrían venir a reducir la necesidad de intervención de esas Agencias. En cualquier caso, sería necesario garantizar que trabajen con procedimientos administrativos compatibles y así, en una próxima etapa, sería deseable que se diseñara una propuesta para aquellas rutinas operacionales que debieran ser comunes.

4/ Para facilitar la presente exposición - y antes que los organismos eventualmente involucrados se pronuncien sobre ella - se ha preferido introducir (además de ONCH) otros dos conceptos genéricos. Uno, el de Agencias de Servicios para Cooperación Horizontal (ASCH), papel que puede ser asumido por uno o más de los organismos multilaterales de Cooperación Técnica existentes en la región sin perjuicio de las demás funciones que ellos ya estén desarrollando (por ejemplo: CEPAL, PNUD, ILPES, SELA, etc.) Otro, el de Agencias de Financiamiento de Cooperación Horizontal (AFCH) papel que puede asumir uno o dos organismos internacionales con capacidad propia en materia de recursos y, preferiblemente, con una estructura de red de representaciones en los países, (por ejemplo: BID, PNUD, CAF, etc.). En ambos casos se insiste en la inconveniencia de crear cualquier nuevo organismo o programa internacional que exija ampliación de la burocracia existente.

ESQUEMA DE ACTIVIDADES PARA FOMENTO REGIONAL DE CTH

A. PROTAGONISTAS	B. ACTIVIDADES PROMOCIONALES	C. ACTIVIDADES OPERACIONALES	D. ACTIVIDADES FINANCIERAS
A.1 Oficinas Nacionales de Cooperación Horizontal (ONCH)	B.1 Identificar y catastrar las ofertas y necesidades de CTH procedentes de sus instituciones nacionales y actualizarlas con periodicidad definida.	C.1 Orientar las instituciones locales involucradas en proyectos de CTH en cuanto a los trámites para obtener las contrapartidas financieras nacionales para sus proyectos.	D.1 Presupuestar la contrapartida nacional para CTH con base en el potencial de oferta y necesidades identificadas y someter dicha propuesta a la instancia decisoria adecuada.
B.2	Divulgar el mecanismo de fomento en todos los eventos técnicos de relevancia nacional, incluso en los eventos internacionales de que participen.	C.2 Efectuar análisis y aprobar las solicitudes de recursos de contrapartidas nacionales de proyectos CTH.	D.2 Controlar los aportes oficiales y los saldos comprometidos y disponibles del presupuesto nacional de CTH.
B.3	Comunicar las oportunidades externas de CTH a todo el sector público pertinente (administración central, descentralizada y empresas públicas) y a otros usuarios potenciales no gubernamentales o privados.	C.3 Firmar contratos o convenios, y ejercer el "follow-up" de los proyectos, liberando los recursos correspondientes de contrapartida nacional.	D.3 Negociar periódicamente con la AFCH líneas de crédito y límites para descuento parcial de sus créditos de cooperación (Ver D.8).
B.4	Organizar una red regional de información acerca de ofertas y necesidades de CTH, identificadas por las ONCH.	C.4 Proceder a la evaluación crítica de los resultados de cada proyecto de CTH y aprobar los respectivos informes finales.	D.4 Aceptar (y emitir los respectivos certificados) los créditos de cooperación de terceros países a su débito.
A.2 Agencias de Servicios para Cooperación Horizontal (ASCH)	B.5 Funcionar como enlace entre los interesados en ofrecer y recibir cooperación, mediante pedido.	C.5 Movilizar la participación de agencias internacionales de fomento, invitándoles cuando sea pertinente, a participar de proyectos CTH en sus respectivas franjas de actuación (evitando superposición de recursos y ahorrando parcialmente la contrapartida nacional.	D.5 Someter a la AFCH para rescate parcial, sus créditos de cooperación, aceptados por terceros países.
B.6	Promover esfuerzos adicionales de ubicación de ofertas de CTH de países con posición financiera negativa.	C.6 Suministrar asesoría a las entidades nacionales responsables en cuanto a la implantación de procedimientos administrativos homogéneos.	D.6 Comparecer en las épocas pre-establecidas a la reunión de la cámara regional de compensación final de créditos de CTH (Ver D.8).
A.3 Agencias Financieras para Cooperación Horizontal (AFCH)	B.7 Organizar y suministrar cursos de capacitación en cooperación técnica internacional con vistas al perfeccionamiento del personal que administra, ofrecer y recibe cooperación en los países de la región o que desarrolla proyectos específicos de CTH.	C.7 Organizar y suministrar cursos de capacitación en cooperación técnica internacional con vistas al perfeccionamiento del personal que administra, ofrecer y recibe cooperación en los países de la región o que desarrolla proyectos específicos de CTH.	D.7 Organizar mecanismos de control financiero del sistema a nivel regional, que contenga la posición actualizada de cada ONCH (Ver D.2) y créditos de cooperación con los otros. Nota: Estos mecanismos deben servir como base para el sistema de compensación de pagos, incluso articulándose con promoción para mantener el sistema en equilibrio.
A.3 Agencias Financieras para Cooperación Horizontal (AFCH)	D.8 Crear y operar mecanismos de descuento parcial de créditos (ver Anexo II) y de compensación final de saldos (ver Anexo III).		

3. UNA ALTERNATIVA PARA ESTRUCTURA DE OPERACION

3.1 Adhesión y Fuentes de Recursos

13. Se ha recomendado que el nuevo sistema vaya creciendo con la incorporación progresiva de los países miembros. La adhesión de un país de la región podría ser efectuada bajo las siguientes condiciones previas:

- designación o creación de una entidad local responsable para la administración del programa en el ámbito nacional (es decir: la ONCH).
- asignación en moneda local, del presupuesto inicial que será administrado por dicha oficina que podría tener experimentalmente un horizonte trienal;
- suscripción de una "Carta de Adhesión".

14. Los derechos de los países adherentes incluyen el amplio acceso a la información técnica disponible en el sistema; la búsqueda y evaluación de contrapartes adecuadas para un proyecto; la utilización de las Agencias (ASCH y AFCH) para todo lo que esté involucrado en propósitos de cooperación. Entre las responsabilidades de los países adherentes, además de las mencionadas condiciones de adhesión, deberían figurar el compromiso de uniformización mínima de procedimientos operacionales y la actualización permanente de las informaciones sobre: proyectos en curso; nuevas perspectivas de ofertas y necesidades; y, la posición financiera de la cuenta nacional de cooperación horizontal.

15. De un modo general, las operaciones de CTH podrán, por supuesto, articularse con otras operaciones de cooperación. En particular, cada ONCH podrá movilizar recursos de diferentes orígenes, a saber:

- a) Asignación presupuestaria de recursos nacionales, en su propia moneda.
- b) Una parte de recursos de los "Countries Programme" del PNUD 6/, que podrían ser vinculados a actividades de CTH y destinadas, alternativamente, a garantizar liquidez al mecanismo de compensación final de los saldos acreedores de CTH.
- c) Recursos en monedas de la región, en poder de AFCHs que pudieran ser utilizados para descuento parcial de créditos de CTH, a través de convenios específicos formados por cada entidad nacional.
- d) Recursos originados de la cooperación bilateral o de agencias internacionales que trabajan en cooperación técnica, cuando estén destinados específicamente a proyectos de cooperación horizontal.

3.2 Areas de Interés e Instituciones Usuarias Potenciales

16. Por la libre iniciativa de las instituciones de los países adherentes, podrán aceptarse proyectos de toda naturaleza, compatibles con actividades de cooperación técnica horizontal 7/. Convendría que, en todo caso, fueran claramente identificadas las contrapartes nacionales y que hubiera concordancia de prioridades por parte de las ONCHs involucradas.

6/ Esto siempre que los Gobiernos lo admitieran y que se contara con el acuerdo del PNUD.

7/ Con respecto a las actividades gubernamentales que están más directamente relacionadas a la propia orientación de la política global de desarrollo, cabe señalar que todas ellas brindan fecundas posibilidades para agilización inmediata de esta cooperación, a saber: planificación y coordinación de políticas económicas y sociales, políticas de desarrollo regional, preinversión, políticas y proyectos de desarrollo científico y tecnológico y políticas de empresas estatales y sector de administración descentralizada.

17. Análogamente, todo organismo público o institución no gubernamental o empresa privada de capital nacional, podría ser participante de proyectos de CTH, a criterio de las ONCH. Sin embargo, el fomento inicial podría destinarse a atender principalmente a los siguientes usuarios:

- a) Organismos nacionales, sectoriales o regionales de planificación y de formulación de políticas públicas.
- b) Empresas estatales y organismos no gubernamentales de interés social.
- c) Bancos, fondos o corporaciones de desarrollo.
- d) Instituciones de fomento y de preinversión.
- e) Consejos nacionales de ciencia y tecnología, universidades e institutos de investigación.
- f) Empresas privadas de propiedad nacional dedicadas a ingeniería y consultoría.
- g) Asociaciones de empresarios y cooperativas de interés social.
- h) Agencias promotoras de exportaciones y entidades dedicadas a fortalecer la integración regional.
- i) Empresas privadas para fines de desarrollar proyectos de interés social (de carácter comercial).

3.3 Rubros Financiables en los Proyectos de CTH

18. En una fase inicial conviene que el abanico de los items financiables sea amplio y flexible, teniendo en vista no crear, al comienzo, obstáculos a la demanda de CTH. En principio podrían ser financiables los siguientes rubros sin perjuicio de otros acordados entre las partes:

- los salarios y el overhead de la institución donante de cooperación, observados los criterios de repartición de costos (véase adelante Anexo I);
- la remuneración de consultoría empresarial, según los criterios generalmente aceptados, cuando se refiera comprobadamente a cooperación horizontal;
- los pasajes aéreos, viáticos, remuneraciones de consultores individuales que no pertenezcan a los cuadros de las instituciones de contraparte;
- las becas para técnicos en pasantías en otro país de la región;
- los otros gastos directos vinculados a actividades de cooperación a nivel "soft";
- las publicaciones de naturaleza técnica especializada que sean necesarias para el proyecto de cooperación horizontal;
- la difusión de la información científica, técnica y comercial a nivel regional de interés directo de la CTH;
- las construcciones de carácter experimental y uso específico (plantas-piloto, bioterios, invernaderos, laboratorios, etc.); equipos de laboratorios y otros materiales imprescindibles para la eficacia de la cooperación;
- los materiales necesarios para investigación, desarrollo de productos y de procesos;
- los gastos con procesamiento de patentes (resultantes de trabajos conjuntos) contratos de joint-ventures y transferencias de tecnología;
- los computadores, software, aparatos de instrucción y material de enseñanza;
- otros gastos del tipo hard en casos especiales encuadrables como CTH.

19. Sin embargo, se debiera evitar que los fondos para CTH sean utilizados para los gastos siguientes:

- adquisición de terrenos o inmuebles, independientemente de su finalidad;
- pago de salarios del personal que pertenece al cuadro permanente de la entidad recibidora de cooperación;
- vehículos y su mantención;
- contratos de mantención de equipos de laboratorio o semejantes;
- inversiones fijas en cualquiera construcción o equipos destinados a producción en escala comercial;
- muebles, instalaciones y equipos de oficinas;
- otros gastos no-específicos del proyecto de cooperación técnica horizontal.

3.4 Posibles Criterios de Repartición de Costos

20. La necesidad de criterios para repartición de costos se reproduce siempre que instituciones de países distintos intentan hacer un proyecto de interés común, en régimen de colaboración mutua. Sobre este particular, conviene destacar que los desniveles económicos entre los países por un lado amplían las posibilidades de cooperación horizontal, pero por otro, ponen en contacto capacidades de soporte financiero muy diferentes. Además, siempre habrá diferencias de motivación entre las instituciones que prestan y las que reciben CTH, en cada operación concreta.

21. Con el objetivo de establecer criterios de repartición de costos que tengan en cuenta las peculiaridades de la CTH en la región, se podría establecer una adecuada clasificación de países. Una posibilidad sería la siguiente:

- Grupo I: Países de mayor desarrollo relativo que podrán mantener altos niveles de cooperación recíproca pero que, respecto a la mayoría de los otros países de la región, podrían destacarse como proveedores de cooperación; y más limitadamente como recibidores: Argentina, Brasil, México y Venezuela.
- Grupo II: Países de desarrollo relativo intermedio que podrán mantener altos niveles de cooperación recíproca y asimismo suministrar significativa cooperación, incluso a países del Grupo I en temas específicos; en general, serán más donantes en sus relaciones con los países de menor desarrollo. Aquí podrían estar: Colombia, Cuba, Chile, Perú y Uruguay.
- Grupo III: Países de menor desarrollo relativo con tendencia a ser, sobre todo, recibidores de cooperación en el marco regional, estando aquí los países aún no nombrados.

22. Para que la CTH regional pueda asumir altos niveles de operación sería necesario que los países donantes estén de acuerdo, en principio, en soportar una parte de los costos de la cooperación, lo que puede favorecer el objetivo de crear posibilidades análogas a las existentes en la cooperación equivalente Norte-Sur. Para eso habría que establecer un mecanismo de compensación a niveles nacional y regional, de tal suerte que la institución donante no cargue ella misma con los costos del proyecto, pero sí la ONCH correspondiente. Convendría solucionar por separado dos problemas distintos: uno, la repartición de los costos del programa entre los países, mediante un sistema de compensación; y otro, la repartición de costos dentro de un proyecto. (Sobre este último aspecto, véase propuesta en el Anexo I).

23. Considerando que las monedas de la región tienen hoy convertibilidad limitada y que los gobiernos desean ahorrar monedas duras, adquiere mayor relieve el objetivo de maximizar el uso de monedas de la región en los proyectos de CTH. Esto exigiría que los gastos en CTH se cubrieran con:

- las monedas de los países involucrados (con énfasis en la moneda del receptor de cooperación) y, complementariamente,
- en monedas de otros países de la región. Así, cualquiera fuera la composición de costos de un proyecto, cada ONCH siempre se confrontará con pagos que serán efectuados en su propia moneda, lo que no elude integralmente el problema de la convertibilidad.

24. Ello no significa responsabilidad principal por los gastos; dicha responsabilidad sería compartida, en principio, según los criterios que se establezcan. Para la ONCH del país donante podrían ser otorgados créditos resultantes de los pagos hechos en su moneda. Hay por cierto, fuertes indicios de que las diferencias de dimensión económica de los países serían reflejadas en los intercambios de CTH y en dicho caso los créditos de cooperación tenderían a concentrarse en los países mayores; para mejor equilibrio sería necesaria la creación:

- de un mecanismo de descuento parcial de créditos de CTH, y
- de un mecanismo complementario de compensación de saldos los mismos que se presentan a continuación (véanse Anexos II y III, imprescindibles para la plena comprensión del próximo capítulo.

4. IMPLANTACION DEL NUEVO FOMENTO A LA CTH

25. En última instancia, la presente propuesta parte de la base de que es posible incrementar la CTH, de modo que sustituya o complemente partes significativas de la cooperación técnica internacional actualmente originada fuera de la región. Postula que el nuevo sistema depende de un fuerte replanteo de los fondos disponibles para CTH, incluso empezándose a financiar transferencias de activo fijo (equipos o materiales), - no de carácter comercial - que tornen más eficaz la cooperación prestada. Insiste en la necesidad de que el sistema sea ágil; sea compatible con las prioridades fijadas autónomamente por cada país miembro y disponga de alguna articulación a nivel regional que maximice el uso de los organismos y programas ya existentes. Al mismo tiempo, plantea la importancia de que monedas nacionales desempeñen un papel central en los nuevos esquemas de financiamiento (anticipándose aquí - tanto en el texto como en sus tres anexos - algunas sugerencias para basar las discusiones a este respecto). La puesta en marcha de una nueva fase en el fomento a la CTH no será por cierto demasiado fácil; pero los esfuerzos en este sentido serán altamente compensadores sobre todo si se tiene en cuenta que las potencialidades de la región para Cooperación Horizontal se configuran en esta década de crisis como un recurso estratégico aún no plenamente utilizado. Es decir, desarrollarla con un sentido de oportunidad, puede ser un objetivo movilizador de la voluntad política de muchos países miembros, lo que por sí solo permitiría reforzar el optimismo con que se ve el futuro de la CTH en América Latina y en el Caribe.

26. La implantación de esa propuesta puede empezar con una fase experimental, permitiendo la introducción de adaptaciones posteriores que se revelen necesarias. Incluso, como se dijo, se pudiera empezar

con 2 a 3 países adherentes ampliándose progresivamente el número de coparticipantes. En líneas generales los pasos iniciales podrían ser los siguientes:

- Cada país adherente asigna un presupuesto para cooperación técnica horizontal y designa su ONCH;
- una o más ASCH (por ejemplo, ILPES, CEPAL, etc.) y las AFCH (por ejemplo, BID o PNUD) desarrollan las diversas rutinas operacionales y asesoran las ONCH en su implantación, con uniformidad de procedimientos;
- una ASCH promueve una reunión de las ONCHs con las AFCHs para aprobar los reglamentos necesarios y crear formalmente la cámara de compensación;
- una AFCH empieza contratos de descuento de créditos con las ONCHs adherentes, y luego se evalúa la experiencia antes de abrir espacio para nuevas adhesiones.

27. La magnitud de los recursos involucrados en la puesta en marcha de esta propuesta va a depender, obviamente, de los volúmenes de asignación presupuestaria directa de los países para CTH (en sus propias monedas). Los criterios propuestos para repartición de costos de los proyectos y para la participación relativa de los intervinientes, buscan garantizar mayor fluidez para las operaciones de CTH además de prácticamente independizarlas del uso de monedas duras.

28. El sistema es flexible para operar bajo configuraciones alternativas. La presencia de recursos externos a los países sería necesaria para asegurar los "principios de nivelación de oportunidades" o para combinar operaciones de CTH con proyectos simultáneos de CTI. El nuevo mecanismo de fomento podría ser operado a partir de bancos de integración subregionales (como la CAF o el Banco Centroamericano) dentro de sus límites geográficos de actuación; o eventualmente acoplarse al sistema de actuación de la ALADI. De hecho, las funciones que están implícita o explícitamente reservadas a las Agencias de

ámbito regional - aquí designadas genéricamente como ASCH y AFCH - deberán ser asignadas a organismos existentes (según esta propuesta) y las diversas alternativas para que se proceda a esta división es una cuestión totalmente abierta. Corresponde a las propias Agencias pronunciarse al respecto y, sobre todo, a los Gobiernos en ellas representados.

29. Por lo que hace al papel del ILPES, se tiene la conciencia de que su apoyo puede ser significativo a partir de los Ministerios u Oficinas Nacionales de Planificación de sus 39 países miembros. Por intermedio de su Dirección de Cooperación Horizontal puede desarrollar parte sustantiva de las funciones de ASCH, dentro de los mandatos recibidos de los Gobiernos y siempre de acuerdo con sus objetivos fundamentales establecidos hace 22 años. Por otro lado, su papel en la CTH regional no debiera ser contemplado sino en función de su "status" de organismo permanente vinculado al Sistema de la CEPAL.

30. Este tercer documento del Instituto sobre CTH reúne diversos avances en relación a los anteriores; estos avances, sin embargo, son aún proposiciones preliminares, algunos de los cuales están siendo objeto de mayor análisis dentro del propio sistema de la CEPAL. El presente documento circula pues, con este espíritu: recoger críticas que ayuden a formular una nueva política regional en materia de CTH, la cual permita: dar más pragmatismo a lo que se hace en esta modalidad de cooperación; agilizar los trámites que a ella se refieren; compatibilizar sus volúmenes de operación con las potencialidades de la región y, de modo general, ampliar su impacto tanto en la macroeconomía interna de los países como en los esfuerzos de fortalecimiento de la convivencia regional.

A N E X O S

CRITERIOS DE REPARTICION DE COSTOS DE UN PROYECTO

31. Las entidades nacionales responsables deberán examinar, en principio pedidos de aportes financieros para dos tipos de contratos o convenios:

a) Convenios de cooperación mutua entre instituciones de países distintos. En esa modalidad los costos pueden ser compartidos de común acuerdo entre las contrapartes, cada cual llevando a su cargo los gastos en que incurran (o estableciendo de común acuerdo un criterio de prorrateo y de compensación de pagos coherentes con los derechos resultantes de cada parte sobre el proyecto). Ese tipo de convenio no caracterizaría una "institución donante" y una "institución recibidora" de cooperación, y por lo tanto los gastos directos de cada parte serían de sus propias responsabilidades (a menos que convenieran criterios de prorrateo diversos). Cada ONCH sería solicitada por la institución interesada de su país y a ella cabría juzgar: la prioridad del proyecto, los costos previstos y su repartición, los elementos indicadores de progreso, los cronogramas físicos y financieros, etc. De todas las maneras, convenios de tal naturaleza, aparentemente tenderían a ser raros.

b) Convenios de suministro de cooperación. En esa modalidad los costos de cada proyecto serían integralmente llevados a débito de la ONCH del país cuya institución es recibidora de cooperación. Sin embargo, los costos directos efectuados en la moneda del país donante 1/ deberán ser soportados por la ONCH de dicho país. A la

1/ Merece especial atención el problema del "overhead".

medida en que estén previstos en el proyecto y conforme fueran aprobados por la ONCH del país receptor, podrían pasar a ser créditos de la ONCH donante a ser "compensados". La idea central es que la ONCH del país receptor pudiera tener a su cargo, directamente, todos los gastos con el proyecto, efectuados en su propio país y efectuados en su moneda. En dichas circunstancias los gastos en la moneda del país donante serían llevados al "sistema de compensación de pagos" de cooperación horizontal.

32. Sin embargo, algunos puntos deben tomarse en cuenta, como consecuencia de esos criterios. Primero, los países tienen políticas económicas de corto plazo distintas, manejan en formas diferenciadas la cuestión cambial y soportan distintos niveles de inflación. Así, no obstante los gastos podrían ser pagados en las monedas en que ocurran, habría que establecer una referencia en "moneda fuerte" o sea, los gastos de las contrapartes deben ser computados, por ejemplo, en los dólares equivalentes al instante de su realización. Segundo, los gastos que, eventualmente deban realizarse en moneda fuerte deben ser compartidos, en los convenios de mutuo interés (primer tipo) salvo disposición contraria de común acuerdo. En los convenios de suministro de cooperación, tales gastos podrían ser imputables a la institución receptora; la presencia de las agencias internacionales de cooperación tiende a ser esencial en proyectos con tal requisito. Tercero, interesaría también establecer algunos criterios básicos de repartición de costos (los cuales, sin embargo, pueden ser cambiados a juicio de las contrapartes) teniendo en cuenta principalmente, la orientación para la presentación de los proyectos en las ONCHs. (Véase Cuadro 2).

Cuadro 2

SUGERENCIAS DE CRITERIOS PARA REPARTIR COSTOS POR ITEM DE PROYECTO

Item de Costos	R e s p o n s a b i l i d a d e s	
	Convenios de Cooperación Mutua	Convenios de Suministro de Cooperación Horizontal
- Salarios y overhead de las instituciones contrapartes.	País de la moneda de pago de los costos, o mutuo acuerdo (también la posibilidad "no overhead").	País donante: los pagos en su moneda, a cambio de créditos. País receptor: no se incluyen en el programa.
- Remuneración de consultores individuales ajenos a las contrapartes.	País de la moneda de pago de los servicios, o mutuo acuerdo.	País de la moneda de pago de los servicios (créditos si es país donante).
- Pasajes aéreo <u>8/</u>	País de bandera del transportador o mutuo acuerdo.	País receptor de cooperación.
- Viáticos	País visitado.	País visitado (el proveedor gana créditos a compensar)

8/ Los presupuestos nacionales de CTH podrían eventualmente contener una cifra específica para pasajes aéreos. Para efecto de cómputo de la contrapartida nacional los pasajes podrían ser computados tomando por referencia las tarifas IATA, no obstante sean firmados en determinados países, acuerdos de preferencias o descuentos concedidos por los concesionarios de transporte aéreo de las respectivas banderas nacionales. Según estudio reciente del PNUD los costos de transporte aéreo pueden representar más de 25% del costo global de un proyecto CTH. Sobre el tema véase también: PEREZ DEL CASTILLO, Gonzalo "Una propuesta para la financiación de la Cooperación Horizontal entre países latinoamericanos", Oficina PNUD/Santiago de Chile, marzo/1983, 29 pgs.

Cuadro 2

SUGERENCIAS DE CRITERIOS PARA REPARTIR COSTOS POR ITEM DE PROYECTO

(Continuación)

Item de Costos	R e s p o n s a b i l i d a d e s	
	Convenios de Cooperación Mutua	Convenios de Suministro de Cooperación Horizontal
- Becas para técnicos en visita a otro país de la región por necesidad del proyecto.	País visitado, cuando es contraparte (gana créditos a compensar). Becas en país tercero de región: patria del becario.	País visitado (el proveedor gana créditos a compensar)
- Publicaciones de naturaleza técnica especializada necesaria para el proyecto.	Mutuo acuerdo	Mutuo acuerdo.
- Actividades de difusión de la información técnica y comercial a nivel regional.	E.N.R. de cada país en el nivel nacional. Sistema CEPAL/ILPES en terceros países (Todo opcional).	Idem.
- Construcciones de porte experimental y uso específico, equipos de laboratorio, otros equipos (computadores y software selectivamente).	País de instalación de las construcciones o equipos, mutuo acuerdo o aún disposición contraria de agencia internacional proveedora.	País de instalación, salvo disposición en contrario de agencia internacional proveedora. Créditos para país donante, se hacen pagos en su moneda.
- Materiales necesarios para investigación, desarrollo de productos y procesos.	País de la moneda de pago de los materiales, o mutuo acuerdo con virtual compensación de créditos, salvo disposición contraria de agencia internacional proveedora.	País receptor de cooperación, salvo disposición contraria de agencia internacional proveedora. Créditos para país donante, se hacen pagos en su moneda.

Cuadro 2

SUGERENCIAS DE CRITERIOS PARA REPARTIR COSTOS POR ITEM DE PROYECTO
(Continuación)

Item de Costos	R e s p o n s a b i l i d a d e s	
	Convenios de Cooperación Mutua	Convenios de Suministro de Cooperación Horizontal
- Gastos con contratos, "joint-ventures" acuerdos de transfe- rencia de tecnología, patentes, etc. (intangibles).	Mutuo acuerdo.	País beneficiario o mutuo acuerdo.
- Otros, no previstos en los anteriores, pero esenciales para el proyecto.	Mutuo acuerdo.	País beneficiario, salvo disposición contraria de agencia internacional proveedora, o mutuo acuerdo.

SUGERENCIA DE MECANISMO DE DESCUENTO
DE CREDITOS DE CTH

33. Sería conveniente establecer un sistema de financiamiento de CTH basado en algunos principios de nivelación, aplicables proyecto a proyecto. Las proposiciones presentadas a continuación pueden establecer una plataforma para discusión de un sistema con dichas características.

- a) El país donante, sea cual fuera su dimensión económica, además de efectuar la totalidad de los pagos en su moneda, podría hacerse cargo de una parte de los costos de los proyectos donde suministrar cooperación (participación mínima obligada).
- b) El país receptor, además de responder integralmente por los gastos del proyecto que ocurren en su moneda, se hace cargo de una parte de los costos de la cooperación prestada por el donante, parte que sería cancelada a través del mecanismo de compensación periódica de saldos (Véase Anexo III).
- c) Los países de menor desarrollo relativo podrían participar con menor porcentaje de recursos (fuera como donantes o como receptores); ese principio se aplicaría siempre tomando por referencia la moneda del donante (principio de la graduación).
- d) Para cada país donante debería ser indiferente el tamaño del país receptor, porque su porcentaje de "participación mínima" en cada proyecto podría ser constante (principio de la indiferencia).

34. Tales principios persiguen nivelar las oportunidades de CTH entre los países. Sin embargo, para que el "principio de la indiferencia del donante" fuera compatible con el "principio de la

graduación del receptor" sería preciso que el donante pudiera recuperar el monto que excediera a su porcentaje de participación mínima, sumando a su crédito a compensar (parte del receptor). Tal recuperación se haría con ayuda de las reservas en monedas regionales de los bancos o corporaciones financieras comprometidas con objetivos de cooperación.

35. Con respecto a los contratos con la AFCH, habría que convenir algunas reglas. La AFCH debería firmar con la ONCH adherente al sistema, un "contrato de descuento de créditos" de CTH, conteniendo por ejemplo, las siguientes cláusulas además de otras que se conviniere:

- a) Descuento no reembolsable, en principio.
- b) Límite global de descuento por ONCH por año.
- c) Límite porcentual de descuento parcial por proyecto, basado en los "principios de nivelación" y obedeciendo al cuadro de participaciones pre-establecido (ver párrafo 36).
- d) Serían hábiles para descuento los "certificados de crédito de CTH", emitidos en la moneda de los gastos que dieron origen a los créditos (cálculos hechos en dólares equivalentes de las fechas de los gastos).
- e) Libertad decisoria de la ONCH hasta determinado límite. La AFCH sería previamente consultada en cuanto al descuento parcial de créditos superiores a un monto prefijado en moneda fuerte equivalente.
- f) Auditoría técnica a criterio de la AFCH.
- g) Definición previa de las características de los proyectos "descontables" por la AFCH, para orientación de la ONCH que corresponda.

36. Un cuadro de participaciones debiera ayudar a orientar las operaciones. Basado en los principios de nivelación, se establecería la participación relativa de la AFCH, de la ONCH donante y de la ONCH recibidora. La contribución externa de un proyecto quedaría al final compartida entre la AFCH y la ONCH donante. Una posible composición podría ser:

Cuadro 3

NIVELES DE DESCUENTO SEGUN EL DONANTE 9/

ONCH recibidora			ONCH donante			AFCH		
Grupo I	*/ II	III	Grupo I	II	III	Grupo I	II	III
50%	30%	10%	30%	20%	10%	20%	30%	40%
			30%	20%	10%	40%	50%	60%
			30%	20%	10%	60%	70%	80%

*/ Los grupos se refieren a la clasificación de países (véase párrafo 21).

9/ En la primera columna del cuadro de participaciones, aparece la parte de la responsabilidad del receptor en los costos efectuados por el donante. Como, en principio, se debe suponer que la moneda del país receptor no es convertible en la del país donante, la parte del receptor se convertiría en crédito a favor del donante, no descontable en la AFCH, pero sí compensable periódicamente en la cámara de compensación.

37. Es necesario poner énfasis en el hecho de que los gastos efectuados en la moneda del receptor de cooperación serían de su responsabilidad y no participarían del mecanismo de descuento (principio de nivelación). Los créditos de CTH serían generados en favor del donante. A la AFCH y al donante les interesaría maximizar la utilización de la moneda de pago del país receptor en cada proyecto, lo que sería un aspecto positivo respecto a los objetivos últimos de la CTH.

38. Convendría examinar la posibilidad de crear un "certificado de crédito de CTH" como un documento base en la rutina financiera del mecanismo propuesto. El certificado sería emitido a base del cuadro de participaciones y con un modelo, padronizado. Debería hacer referencia al proyecto de CTH que le diera origen y disponer de campos donde figuraría: i) la parte del crédito descontable en la AFCH; ii) la parte del crédito compensable en la cámara; y, iii) la contribución neta del donante. Además, debería informar también la moneda de pago, su valor en dólares equivalente y el saldo global remanente.

39. El certificado debiera tener numeración y control; sirviendo simultáneamente para las operaciones de descuento y compensación. Habría dos alternativas a considerar: Alternativa A. Los "certificados de crédito" emitidos por el donante, conjuntamente con su comprobación de gastos, hasta el límite de su contrato de descuento con la AFCH. Así, cada certificado se tornaría efectivo con la aceptación del receptor, observados los principios de nivelación. Alternativa B. La AFCH autorizaría a receptores de cooperación la emisión de los certificados por un valor global fijado en contrato (y por lo tanto no firmaría contratos de límites de descuento con donantes). En dicho caso, podría firmar bajo las mismas reglas,

contratos de estímulo a CTH con los recibidores. La cantidad autorizada por la AFCH establecería a priori su nivel de contribución, el mismo que se tornaría efectivo cuando cada certificado emitido le fuera presentado por una ONCH necesariamente distinta de la que lo emitió originalmente. En esa alternativa, el recibidor emite al donante el certificado en cuanto acepta su comprobación de gastos.

40. En ambas alternativas, la AFCH establece la forma y la periodicidad para el descuento de los certificados en poder de las ONCHs adherentes al sistema. Las rutinas necesarias serían previamente establecidas e introducidas en las ONCHs para garantizar la fluidez y la transparencia del nuevo mecanismo.

SUGERENCIA DE MECANISMOS PARA COMPENSACION
PERIODICA DE SALDOS

41. Los créditos de cooperación no descontables (que excedan el límite de participación del donante y de la AFCH) podrían ser liquidados en una cámara de compensación. Dichos créditos constituirían la parte de responsabilidad del receptor, en otra moneda que no es la suya (principio de nivelación) y estarían señalados en los mismos certificados de CTH en poder de los donantes.

42. A la cámara concurrirían, en fechas preestablecidas, todas las ONCHs adherentes al sistema. En esa oportunidad, cada ONCH presentaría a la cámara los certificados de sus créditos no descontables, que serían llevados a cargo de las ONCHs deudoras. Los países con saldos negativos harían sus pagos a la cámara con el uso de - por ejemplo - la parte destinada a CTH en la cifra indicativa del PNUD para el país 10/. Como la suma algebraica de los débitos y créditos sería nula, no serían necesarios aportes adicionales del PNUD para la compensación. Los certificados, una vez liquidados, serían anulados o retirados de circulación por la cámara.

43. En esa alternativa, los acreedores serían compensados a través de un aditivo en su cifra indicativa de CTH, por transferencia. La necesidad de hacer uso de recursos de origen externo a la región para la compensación final sería consecuencia directa del problema de la convertibilidad. Las alternativas posibles serían:

10/ En la hipótesis de acuerdo gubernamental sobre esto y de que el PNUD asumiera parte de las funciones de AFCH.

Alternativa A: La AFCH 11/, financiaría (crédito reembolsable) las ONCHs con saldos negativos mediante préstamos en moneda fuerte equivalente;

Alternativa B: Los Bancos Centrales de los países deudores reconocerían los créditos permitiendo que fueran usados en pago de importaciones (esto implicaría la transformación del "certificado" en casi-moneda).

44. Las dos últimas alternativas presentan la desventaja de acumular residuos de períodos de compensación anteriores. Sería deseable que al final de cada sesión de la cámara de compensación no hubiera débitos remanentes, para garantizar la continuidad y la confianza en el sistema.

45. La cámara de compensación, si prevaleciera la hipótesis inicial, podría ser ejercida por una AFCH representada por: el propio PNUD o alternativamente, por otra entidad (por ejemplo, el BID), caso en que éste haría los descuentos de los certificados (con la natural intervención del PNUD, respecto a la transferencia de recursos del "country programme" reservados para tal finalidad).

46. Es importante destacar, además, que el término de validez del "certificado de crédito" por parte del receptor de cooperación, sería la instancia final de dependencias internas de proyectos; a la "compensación" concurrirían solamente créditos previamente reconocidos.

11/ En la hipótesis del acuerdo gubernamental sobre esto y de que el PNUD asumiera parte de las funciones de AFCH.

III.1 Flujo básico de tramitación de un proyecto

47. Las instituciones de países distintos, por libre iniciativa o por intermediación de una AFCH, se pondrían de acuerdo en cuanto a la realización de un proyecto de CTH. Las actividades posteriores en principio podrían seguir la siguiente secuencia:

- a) Diseño conjunto de la propuesta de CTH con detalle en cuanto a dimensiones, localización, plazos de realización, recursos humanos y materiales involucrados, cronograma físico-financiero, división de responsabilidades e identificación de la moneda de gasto de cada ítem de proyecto.
- b) La propuesta acordada entre las instituciones sería presentada simultáneamente en los ONCHs de cada país, por la institución correspondiente; son solicitados a cada ONCH los recursos en moneda local además de la aceptación de los compromisos del sistema.
- c) Las ONCHs procederían al examen de las propuestas y podrían decidir por la negativa, o por la aprobación total o parcial de la propuesta.
- d) Cada ONCH firmaría contrato de contribución financiera con la institución de su país, tomando en cuenta la observación de las reglas del sistema y los condicionantes de su contrato de descuento de créditos con la AFCH correspondiente.
- e) Las instituciones firmarían contratos entre sí, después de la confirmación de la participación de cada ONCH e informarían a esas oficinas del inicio del proyecto.
- f) En las épocas previstas en el cronograma físico-financiero del proyecto, las instituciones involucradas presentarían para reembolso, los gastos efectuados en su moneda respetado el límite de participación aprobado por cada ONCH. Si se trata de contratos de suministro de cooperación, la institución donante presenta a su ONCH los gastos ya aprobados por la institución receptora. En segundo lugar, la ONCH del país donante presentaría a la ONCH del receptor, la comprobación de los pagos

efectuados y solicitaría la aceptación del certificado de crédito emitido. En consecuencia, cada proyecto, daría origen a tantos certificados de crédito como sean los pagos previstos en el cronograma financiero.

- g) La aceptación de los gastos del donante por parte de la ONCH del receptor sería de exclusiva responsabilidad de este último y por lo tanto, dicha oficina ejercería el follow-up del proyecto, directamente o por designación de terceros.
- h) A continuación, entrarían en operación los mecanismos de descuento y compensación anteriormente descritos.

III.2 Observaciones finales

48. El mecanismo de los contratos de descuento de créditos de cooperación es una alternativa concebida para permitir un gran flujo de operaciones, decididas en el ámbito de los países interesados (solamente los proyectos mayores serían previamente sometidos a la AFCH. Este procedimiento presentaría las siguientes ventajas:

- a) Obligaría a los países a aportar recursos significativos en sus monedas y caracterizaría el papel complementario de la AFCH. (De esta manera, el programa pertenecería a los países).
- b) Podría viabilizar una gran cantidad de pequeños proyectos que entonces serían operados de acuerdo a costos de administración más compatibles con sus dimensiones.
- c) Se utilizarían los saldos de reservas en las monedas de los países de la región eventualmente disponibles en las AFCHs. (El descuento no utilizaría dólares, sino que el valor actualizado de las monedas de pago).
- d) Los recursos de la AFCH aportados de esta manera, tendrían un elevado efecto multiplicador, dado que el mecanismo de descuento permitiría reembolsar sólo una parte de los pagos efectuados por el donante. (En promedio, quizás no más que el 25% del costo total de un proyecto).

49. La "cámara de compensación de créditos", eventualmente operando con una pequeña parte de la cifra indicativa de cada "country programme", serviría para garantizar la liquidación de los créditos de cooperación que no sean redescontados en la AFCH y traspasarían la parte de los costos que estarían a cargo del país donante 12/.

50. El funcionamiento del sistema podría, pues, empezar con una asignación modesta de recursos, lo que puede facilitar la adhesión de los países. Al mismo tiempo, el sistema presentaría condiciones de flexibilidad para que pudiera crecer en función del número de países adherentes y del volumen de operaciones de CTH desarrolladas.

51. Las tareas futuras para la organización del sistema, con las modificaciones que se incorporen eventualmente a esta propuesta, deben ser compartidas desde el comienzo con todos los interesados. Las rutinas de operación, por ejemplo, deben ser compatibles con las prácticas administrativas de los agentes involucrados, y por lo tanto necesitan su participación.

12/ El cuadro III permite estimar que no más que el 15% del costo de cada proyecto se presentaría a la cámara. De hecho, los países con débitos a compensar lo harían primero con sus créditos y después, eventualmente, con la cifra indicativa del PNUD vinculada a CTH. Esto significaría una posibilidad de obtener - a partir de una asignación para CTH dentro de la cifra indicativa del PNUD por país - la liquidez de un sistema que operaría una cantidad de recursos por lo menos seis veces mayor.