



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

ILPES

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

Distr.
RESTRINGIDA
LC/IP/R.56
3 de Abril, 1985
ORIGINAL: ESPAÑOL



FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACION TECNICA HORIZONTAL:
UN ESQUEMA DE FINANCIAMIENTO CON MONEDAS NACIONALES */

*/ Este documento resume los trabajos realizados por la Dirección de Cooperación Horizontal del ILPES en 1984 (véase Documento LC/IP/R.50 - CT 6/3 Capítulo V y en el Anexo I del mismo el Capítulo VI)

INDICE

Página

PRESENTACION.....	1
ABREVIACIONES.....	2
I. INTRODUCCION.....	3
II. BASES DEL SISTEMA DE FOMENTO.....	6
A. Premisas Básicas.....	7
B. Instituciones Protagonicas y Esquema General de Actividades.....	9
C. Instrumentos de operación.....	12
III. UNA ALTERNATIVA PARA ESTRUCTURA DE OPERACION....	13
A. Adhesión y Fuentes de Recursos.....	13
B. Areas de Interés e Instituciones Usuarias Potenciales.....	14
C. Rubros Financiables en los Proyectos de CTH..	15
D. Posibles Criterios de Repartición de Costos..	17
IV. MECANISMOS FINANCIEROS.....	20
A. El mecanismo de descuento de créditos de CTH.	20
B. El mecanismo de compensación periódica de saldos.....	23
V. IMPLANTACION DEL NUEVO FOMENTO A LA CTH.....	25

PRESENTACION

Los Gobiernos de América Latina y el Caribe le encargaron al ILPES realizar estudios y preparar proposiciones para estimular el desarrollo de actividades de cooperación técnica horizontal.

Con el objeto de cumplir esta misión el ILPES realizó consultas directas y envió encuestas a autoridades de gobiernos en especial de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Planificación, a empresas del sector público y privado, y representantes del medio académico. Como resultado de estas indagaciones y de los estudios de las experiencias existentes, el Instituto preparó un primer documento, que después de varias discusiones con responsables de la promoción y administración de la cooperación técnica horizontal, se revisó y reformuló en esta nueva versión.

El documento intenta presentar a los gobiernos de los países de la región, los puntos esenciales de un mecanismo de soporte a la cooperación intrarregional, basado en el empleo de monedas nacionales.

ABREVIACIONES UTILIZADAS

- CTH - Cooperación Técnica Horizontal */
- CTI - Cooperación Técnica Internacional
- ONCH - Oficina Nacional de Cooperación Horizontal
- ASCH - Agencias de Servicios para Cooperación Horizontal
- AFCH - Agencias Financieras para Cooperación Horizontal

*/ 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. INTRODUCCION

1. La Secretaría General de las Naciones Unidas recomienda, a través de diversos documentos, que se ponga el mayor énfasis posible en la activación de mecanismos existentes o nuevos que puedan incrementar la cooperación horizontal. En América Latina existe una gran capacidad, diseminada en diferentes campos de actividad disponible, para esa modalidad de cooperación, aunque hay desigualdades nacionales evidentes entre los niveles de aprovechamiento de esta capacidad. Dichas desigualdades, sin embargo, favorecen la 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 ha hecho más urgente la aceleración de la cooperación técnica intraregional, incluso por sus menores requerimientos en términos de monedas de alta convertibilidad.

3. Hay consenso sobre la necesidad de que las políticas de CTH estén compatibilizadas con las políticas más globales de Cooperación Técnica Internacional (en adelante CTI), cualesquiera sean las instancias internas de los Gobiernos con responsabilidad para 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. Por su parte, el Instituto 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, tiene la responsabilidad de contribuir también en el campo de la cooperación técnica horizontal. En un ámbito más amplio, le cabe colaborar con el perfeccionamiento de la matriz de vinculaciones que debe existir entre las políticas nacionales de CTH y la política global de desarrollo económico y social adoptada en cada país miembro 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 en algunos países, relativamente suficientes y por lo tanto pudiera estimarse que no 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) pueden replantear muy pragmáticamente la CTH en la región y beneficiar más a las iniciativas pública y privada de América Latina y el Caribe.

5. Es por esto, que las sugerencias aquí presentadas 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, 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.

II. BASES DEL SISTEMA DE FOMENTO

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 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).

7. La cooperación internacional tipo "soft" se realiza regularmente en el sentido Norte-Sur pero 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 requiere disminuir el uso de divisas convertibles, es decir incrementar la movilización de recursos en monedas nacionales.

A. 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 básicamente 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. Por "recursos nacionales movilizables" por el país se consideran tanto los de naturaleza financiera como aquellos en especie, los que están evaluados de acuerdo con criterios y modalidades armonizadas a nivel regional.

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 movilizados 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 los países de la región sería, por supuesto, soberana. En todo caso sería suficiente un número limitado de Gobiernos adherentes, para comenzar la operación del sistema, previéndose su ampliación simultánea con el avance del propio programa, mediante la incorporación de nuevos países. La continuidad y la eficacia del programa serían consecuencia de una cartera numerosa y diversificada de operaciones.

i) El fomento de 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.

l) Para la mejor operación del sistema, sería necesaria la previsión de establecer un foco coordinador de ámbito regional, que no signifique la creación de un nuevo organismo, destinado a posibilitar el accionar del sistema y centralización de los esfuerzos, multiplicando los alcances de la CTH.

B. Instituciones Protagónicas y Esquema General de Actividades

9. La propia naturaleza de la CTH - ya sea que ocurra entre países o entre instituciones de distintos países - imponen 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

Cuadro 1

ESQUEMA DE ACTIVIDADES PARA FOMENTO REGIONAL DE CTH

A. PROTAGONISTAS	B. ACTIVIDADES PROMOCIONALES	C. ACTIVIDADES OPERACIONALES	D. ACTIVIDADES FINANCIERAS
<p>A.1 Oficinas Nacionales de Cooperación Horizontal (ONCH)</p>	<p>B.1 Identificar y catastrar las ofertas y necesidades de CTH procedentes de sus instituciones nacionales y actualizarlas con periodicidad definida.</p> <p>B.2 Divulgar el mecanismo de fomento en todos los eventos técnicos de relevancia nacional, incluso en los eventos internacionales de que participen.</p> <p>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.</p>	<p>C.1 Orientar las instituciones locales interesadas en proyectos de CTH en cuanto a los trámites para obtener las contrapartidas financieras nacionales para sus proyectos.</p> <p>C.2 Efectuar análisis y aprobar las solicitudes de recursos de contrapartidas nacionales de proyectos CTH.</p> <p>C.3 Firmar contratos o convenios, y ejercer el "follow-up" de los proyectos, liberando los recursos correspondientes de contrapartida nacional.</p> <p>C.4 Proceder a la evaluación crítica de los resultados de cada proyecto de CTH y aprobar los respectivos informes finales.</p> <p>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).</p>	<p>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.</p> <p>D.2 Controlar los aportes oficiales y los saldos comprometidos y disponibles del presupuesto nacional de CTH.</p> <p>D.3 Negociar periódicamente con la AFCH líneas de crédito y límites para descuento parcial de sus créditos de cooperación (Ver D.8).</p> <p>D.4 Aceptar (y emitir los respectivos certificados) los créditos de cooperación de terceros países a su débito.</p> <p>D.5 Someter a la AFCH para rescate parcial, sus créditos de cooperación, aceptados por terceros países.</p> <p>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).</p>
<p>A.2 Agencias de Servicios para Cooperación Horizontal (ASCH)</p>	<p>B.4 Organizar una red regional de información acerca de ofertas y necesidades de CTH, identificadas por las ONCH.</p> <p>B.5 Funcionar como enlace entre los interesados en ofrecer y recibir cooperación, mediante pedido.</p> <p>B.6 Promover esfuerzos adicionales de ubicación de ofertas de CTH de países con posición financiera negativa.</p>	<p>C.6 Suministrar asesoría a las entidades nacionales responsables en cuanto a la implantación de procedimientos administrativos homogéneos.</p> <p>C.7 Organizar y suministrar cursos de capacitación en cooperación técnica internacional con vistas al perfeccionamiento del personal que administra, ofrece y recibe cooperación en los países de la región o que desarrolla proyectos específicos de CTH.</p>	<p>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.</p> <p>Nota: Estos mecanismos deben servir como base para el sistema de compensación de pagos, incluso articulándose con promoción para mantener el sistema en equilibrio.</p>
<p>A.3 Agencias Financieras para Cooperación Horizontal (AFCH)</p>			<p>D.8 Crear y operar mecanismos de descuento parcial de créditos (ver Anexo II) y de compensación final de saldos (ver Anexo III).</p>

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.2/

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 Oficina Nacional de Cooperación Horizontal (ONCH).

12. Un papel complementario, pero importante, estaría reservado para otros dos tipos de entidades intervinientes:

- a) Agencias de servicios para cooperación horizontal: (ASCH) y
- b) Agencias de financiamiento para cooperación horizontal (AFCH).3/

Tales agencias estarían involucradas en actividades de promoción, operación y financiamiento, que son descriptas sumariamente en el esquema de actividades que se presenta a continuación.

2/ 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.

3/ Son ejemplos de ASCH: CEPAL, ILPES, PNUD, SELA, etc. y de AFCH: BID, PNUD, CAF, etc.

Por otra parte, se tuvo en cuenta especialmente que sería inconveniente plantear a los gobiernos la creación de cualquier nuevo organismo de ámbito regional que exija ampliación de la burocracia existente.

C. Instrumentos de operación

Las actividades en el esquema anterior serían de carácter sistemático. Por lo tanto, se hace necesaria la creación de algunos instrumentos básicos del mecanismo propuesto y que se describen a continuación:

a) Presupuesto Nacional de CTH, en cada país adherente al mecanismo, con recursos de asignación específica para CTH, administrados por el punto focal designado. Dichos recursos pueden ser movilizados en moneda y también en especie (como se menciona II. A, línea c).

b) Red regional de información, con actualización permanente de la oferta y la demanda de CTH a partir del catastro originado en el punto focal de cada país adherente. La información sería centralizada en una agencia de servicios elegida por los países, y su informatización estaría prevista para una etapa posterior, en función del crecimiento del volumen de CTH.

c) Manuales de operación, que establecen procedimientos administrativos y financieros homogéneos y aceptados de común acuerdo por los países, con detalle para los flujos de tramitación de proyectos, las rutinas de operación y los formularios de uso común.

d) Sistema financiero de liquidez para la CTH, compuesto por el mecanismo de descuento de créditos (ver IV. A) y la cámara de compensación de saldos (ver IV. B) articulados con un control financiero a nivel regional para mantener el sistema en equilibrio

Su implantación también se haría necesaria a posteriori, en función del volumen de proyectos de CTH.

III. UNA ALTERNATIVA PARA ESTRUCTURA DE OPERACION

A. 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 sea 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,^{4/} 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.

B. 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.^{5/}

^{4/} Esto siempre que los Gobiernos lo admitieran y que se contara con el acuerdo del PNUD.

^{5/} 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 posibilidades para la 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.

Convendría que, en todo caso, fueran claramente identificadas las contrapartes nacionales y que hubiera concordancia de prioridades por parte de las ONCHs involucradas.

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 formación 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).

C. 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;
- 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 de 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 mantenimiento, cuando no se trate de equipos automóviles para el traslado de laboratorios, equipos especiales o similares;
- contratos de mantenimiento de equipos de laboratorio o semejantes;
- inversiones fijas en cualquiera construcción o equipos destinados a producción en escala comercial;
- instalaciones o mobiliario de oficinas, excepto equipos para informática y manejo de datos;
- otros gastos no-específicos del proyecto de cooperación técnica horizontal.

D. 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 regimen de colaboración mutua. Sobre este particular, conviene destacar que los desníveles 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 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 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.

23. Entre las limitaciones existentes en el ámbito operacional, se plantea el problema de la convertibilidad entre las monedas de la región, evitando el empleo de monedas duras. En principio: "los gastos de un proyecto podrían ser efectuados en la moneda en que ocurran y, por lo tanto, los asumiría inicialmente el país en el cual ellos se efectuaran". En esta instancia esto debiera depender de costos que se acuerden entre las partes.

Para empezar, el criterio más simple para repartición de costos que incluso eliminaría el problema de la convertibilidad podría ser: "cada país paga los gastos en su moneda", que es lo más frecuente en las relaciones bilaterales. Sin embargo, esta norma no podría ser difundida demasiado pues, a la larga, los países que más necesitarán cooperación podrían ser los de menor capacidad de pago, y por otra, la participación relativa del país donante sería tanto mayor cuanto menor fuese la disponibilidad de recursos técnicos del receptor.

24. Así un sistema más complejo podría operar en una segunda etapa del proceso, con los siguientes requerimientos:

- Establecer una "participación mínima obligada" para cada país donante de CTH en los costos del proyecto, a ser efectiva en su moneda y proporcionalmente a su dimensión económica;
- Reconocimiento, por parte del país receptor, de "créditos a favor del donante", en el monto que excediera su "participación mínima obligada";
- Adopción de "principios de nivelación de oportunidades", basados en la suposición de que agencias financieras eventualmente coparticipantes puedan "compartir los costos de cooperación con los países donantes"; en dichas circunstancias, algunas de esas agencias podría descontar parcialmente los créditos reconocidos, utilizando eventualmente sus reservas en moneda de la región. En este orden de ideas, los "descuentos de créditos" deberían ser mayores en los proyectos que beneficiarán a los países de menor desarrollo.

- Creación de una "cámara de compensación", donde se liquidarían los créditos remanentes, por mutua compensación y en épocas preestablecidas.

IV. MECANISMOS FINANCIEROS

A. El mecanismo de descuento de créditos de CTH

25. 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.

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 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).

26. 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.

27. 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 conviniera:

- 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 preestablecido.
- 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.

28. 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 2

NIVELES DE DESCUENTO SEGUN EL DONANTE a/

ONCH recibidora			ONCH donante			AFCH		
Grupo I <u>b/</u>	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%

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

b/ 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.

29. 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.

B. El mecanismo de compensación periódica de saldos

30. Ese mecanismo adicional es destinado a constituir el soporte complementario básico para expansión del sistema y se refiere a la constitución de una cámara compensadora para cooperación horizontal.

En una fase de aplicación ampliada en actividades de las organizaciones nacionales podrían enfrentar la necesidad de encarar el financiamiento de diversas acciones que se estuvieran cumpliendo por las entidades nacionales, coordinadas en los diferentes campos, así como aplicar sus recursos para contrapartida en actividades destinadas a ser ejercidas en el exterior. Este cúmulo de programas con expresión contable, acreedores o deudores, internamente y con relación a su vez, a varios países de la región avalan la iniciativa de establecer un mecanismo de naturaleza compensadora.

31. Este mecanismo compensador simplificaría sustancialmente el accionar de las ONCH's nacionales y facilitaría la realización de un mayor número de convenios de cooperación en el ámbito regional. Adicionalmente, en aquellos casos en que intervienen más de dos países, el mecanismo significaría disminuir la circulación de pagos internacionales recíprocos, ya que cada país enfrentaría solamente sus saldos netos en el momento del cierre, evitando el financiamiento de cada uno de los programas a los que aporte su financiamiento.

32. El funcionamiento sería básicamente similar a las cámaras de compensación que existen en la región para las operaciones de intercambios comerciales, como es el caso del ACUERDO DE PAGOS Y CREDITOS RECIPROCOS de la ALADI, la Cámara Centroamericana y el Mecanismo de Financiamiento del Comercio en el CARICOM. Estos sistemas se constituyeron por parte de los bancos centrales a efecto de disminuir sustancialmente, la circulación y uso de divisas internacionales, utilizando la moneda nacional para los pagos internos, todo lo cual ha finalmente servido para promover el comercio entre los países participantes en los mismos.

33. El Subsistema de Compensación adquiere su mayor validez cuando el participante, en este caso las ONCH's encara solamente un saldo neto de cierre, evitando de esta manera centralizada en recibir o transferir todos los pagos parciales o totales que se deriven de las operaciones en trámite. A su vez la resolución de un solo saldo neto por cada vez, permite ampliar el número de operaciones cursadas, simplificando el esfuerzo administrativo y facilitando el menor uso de recursos financieros escasos, ya sean estos en moneda nacional, como en divisas convertibles.

34. En el caso de las actividades comerciales internacionales, los mecanismos compensadores, cubren operaciones bancarias determinadas y específicas, por lo que sería necesario, atendiendo al fraccionamiento y cronograma de aplicación de las acciones de CTH que se contemplara el uso de una especie de "certificado de crédito" que serviría como instrumento para dar curso a los efectos compensadores.

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 a 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. El certificado debiera tener numeración y control; sirviendo simultáneamente para las operaciones de descuento y compensación.

V. IMPLANTACION DEL NUEVO FOMENTO A LA CTH

35. 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. 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.

36. En la historia reciente de la convivencia regional se multiplicaron por cierto los entendimientos bilaterales; pero hay claras señales también de reafirmación de multilateralismo, en parte como defensa ante la adversidad del marco externo. En Quito, en Cartagena, en un sinúmero de reuniones ordinarias de consejos de administración de organismos regionales y de órganos de consulta o de deliberación colectivas, se viene robusteciendo, al mismo tiempo, la convicción de que el mercado interno de la propia región es uno de sus factores estratégicos para confrontar ahora los desafíos de la reactivación y, luego más, los de la recuperación del desarrollo, en ritmos adecuados y estables. La Cooperación Horizontal puede sin duda jugar un papel crecientemente importante en cualquiera estrategia de fortalecimiento de la economía regional basado en la integración o en la complementariedad.

37. Un nuevo esquema de entendimiento regional para impulsar la CTH debiera contener actividades articuladas en tres frentes:

- Promocional. Es necesario una acción promocional deliberada y eficaz; habría que empezar por la identificación y divulgación sistemática de las ofertas y necesidades de cooperación de cada país, que puedan generar oportunidades para CTH.

- Operacional. Con respecto al punto focal de CTH en cada país conviene que sea: i) conocido por los usuarios potenciales de CTH; ii) caracterizado como la instancia nacional adecuada

para presentación de un proyecto de CTH; iii) preparado para orientar al interesado en todas las etapas del proceso operativo; iv) capaz de ofrecer apoyo financiero a los proyectos aprobados; y finalmente v) que tenga rutinas operacionales semejantes a las adoptadas por el punto focal del otro país involucrado en cada operación.

- Financiero. Es recomendable presupuestar la CTH; i) a base del potencial de oferta y demanda de cada país; ii) asignar recursos destinados exclusivamente a su financiamiento (tanto para dar como para recibir cooperación).

38. Es previsible que la dimensión económica diferenciada en los países de la región, pueda desequilibrar el sistema; en dicho momento sería necesario introducir los mecanismos adicionales para descuento parcial de créditos de CTH y para la compensación de saldos. Ambos quedarían facilitados con la participación de agencias financieras internacionales involucradas en CTH, apoyo que correspondería movilizar a los propios países.^{6/}

La implantación de esta propuesta puede empezar en forma experimental con un número limitado de países que deseen adherir ampliándose progresivamente el total 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;

6/ En el esquema de actividades (p. 10), las acciones relacionadas con la implantación de los mecanismos adicionales, y que son previstas para una etapa posterior, fueron señaladas con una línea interrumpida.

- una AFCH empieze contratos de descuento de créditos con las ONCHs adherentes, y luego se evalúa la experiencia antes de abrir espacio para nuevas adhesiones.

39. 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 la 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.

40. 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.

41. Por lo que hace el 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 37 países miembros. Por intermedio de sus actividades 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.

